

# *Una aproximación al paisaje como categoría jurídica y derecho subjetivo en el plan de ordenamiento territorial de Medellín\**

César Augusto Molina Saldarriaga\*\*

Recibido: febrero 17 de 2013

Aprobado: marzo 22 de 2013

## **Resumen**

Se reflexiona en torno al paisaje como concepto en el orden jurídico colombiano a partir del análisis dogmático de normas internacionales, nacionales y locales. El objetivo es determinar la existencia del paisaje como categoría jurídica susceptible de protección como derecho subjetivo en el orden jurídico colombiano, y la normativa de planeación y gestión del suelo en la ciudad de Medellín. Del análisis se evidencia un tratamiento plurívoco, cuando no equívoco del paisaje. Esto se traduce en el tratamiento diverso que se le da en las normas de planeación y gestión del suelo urbano en la ciudad de Medellín. Se destaca la necesidad de reflexionar con mayor profundidad sobre la relación del paisaje con la planeación de la ciudad y la gestión del suelo, y la necesidad de un mayor activismo de los jueces en su protección como derecho subjetivo.

**Palabras clave:** paisaje, planificación urbana, territorio, plan de ordenamiento territorial.

---

\* Producto de la investigación "Los paisajes de la miseria", financiada por la Universidad Pontificia Bolivariana y realizada por el autor como investigador principal para optar al título de magíster en Diseño del Paisaje en la Escuela de Arquitectura y Diseño de la Universidad Pontificia Bolivariana, durante los años 2011 -2012.

\*\* Abogado, especialista en Derecho Administrativo y magíster en Diseño del Paisaje. Docente interno asociado de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas e investigador del Grupo de Investigaciones en Derecho –GRID- de la Universidad Pontificia Bolivariana. Colombia, Medellín. [cesar.molina@upb.edu.co](mailto:cesar.molina@upb.edu.co), [cams188@gmail.com](mailto:cams188@gmail.com).

## *An Approach to Landscape as Legal Category and Subjective Right in Medellin Territory Ordering Plan*

### **Abstract**

A reflection is made around the landscape as a concept of the Colombian legal system through a dogmatic analysis of international, national, and local rules. The objective is to determine the existence of landscape as a legal category prone to be protected as a subjective right of the Colombian legal system and planning and management rules in relation to land in Medellin City. A plurivocal (if not equivocal) treatment of landscape is clearly deduced from the analysis. This results in different treatments given to landscape in urban land planning and management regulations in Medellin City. The need for a deeper reflection about the relationship between landscape and city planning and land management, as well as the need for a more active participation of judges for protecting landscape as a subjective right, are highlighted in this article.

***Key words:*** landscape; urban planning; territory; territory ordering plan.

## Introducción

Definir el paisaje y su importancia para la planeación y gestión urbana invita a reflexionar en la posibilidad de reconstruir una categoría jurídica<sup>1</sup> que pueda titularizarse como derecho subjetivo exigible en los procesos de planificación y gestión del territorio. En este sentido, el paisaje ha sido objeto de regulación por distintos instrumentos normativos de derecho internacional e interno. Sin embargo, la regulación no ha reflexionado en torno al paisaje como objeto y derecho autónomo<sup>2</sup>.

Con el objetivo de precisar los límites de la discusión en las presentes líneas, se hace necesario precisar un concepto de paisaje necesario. Necesario en tanto es crucial y justificado, por la utilidad epistemológica de su alcance, para la definición futura de una categoría jurídica denominada paisaje que sea acorde con la ciudad y con la posibilidad de titularizar un derecho subjetivo al paisaje<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> La reflexión en torno la configuración de las categorías jurídicas puede ser dispendiosa, y la teoría y dogmática jurídica de ella se han ocupado con fluidez. Sin embargo, por no ser el propósito de este artículo, se asume que las categorías jurídicas existen en tanto fenómenos o situaciones concretas se tornan en interés para los sujetos, y el ordenamiento jurídico, en un ejercicio axiológico, demuestra un interés en ellos y los incluye dentro sus regulaciones. El interés de los sujetos surge con ocasión de la provisión de condiciones para la satisfacción de necesidades, esto es, en tanto el fenómeno o situación constituye un bien de la vida y, en tanto escasos de estos bienes, los sujetos pueden verse avocados a situaciones conflictivas. El interés del orden jurídico tiene lugar por la necesidad de conducir el conflicto intersubjetivo que genera la provisión de este bien de la vida y la satisfacción de las necesidades humanas. De allí será posible considerar la existencia de una categoría jurídica susceptible de protección como bien jurídico y de la cual pueden ser titulares, como derecho subjetivo, los sujetos jurídicos.

<sup>2</sup> Como objeto de derecho ha de entenderse el paisaje como un elemento que debe ser valorado como interés individual y colectivo relevante para el derecho. Como derecho autónomo, implicaría que este objeto es merecedor de una protección jurídica particular independiente de cualquier otra situación jurídica (Priore, 2001).

<sup>3</sup> A partir de los estándares culturales occidentales, el carácter elitista del paisaje, que hasta hace poco era tan común, ha venido siendo superado. Ya no solo las élites cultivadas intelectualmente, legitimadas y autorizadas académicamente para experimentar sensaciones estéticas, aprecian el paisaje. Ahora otras capas sociales, representadas en las tradicionalmente excluidas para el disfrute de estos placeres, han comenzado a

Puede entenderse que el paisaje posee dos elementos inescindibles: lo natural y lo cultural. Ambos se encuentran yuxtapuestos en el mismo espacio físico (Navarro, 2004). El natural como conjunto estable al que se superponen -¿o imponen?- elementos de origen humano, producto de la conducta que crea cultura que poseen un valor histórico, estético, etnológico y antropológico (Peña-Chacón, 1998 & 2005). El paisaje, y la relación territorio-espacio-naturaleza con el ser humano, propone el encuentro entre lo objetivo y los subjetivo, entre el *ser* y su *visibilidad* (Mata, 2006). Dos perspectivas se encuentran en el fragor de la lucha epistemológica para determinar el alcance de un concepto: -una estetizante, que pone el acento en el sujeto; una realista que pone el acento en el objeto-. Mata (2006, p. 24), siguiendo a Besse (2000, p. 100), propone una síntesis: "por una parte, la actividad del espectador y, por otra, el hecho de que hay algo que ver, algo que se ofrece a la vista" (Mata, 2006).

El paisaje es, entonces, procurando sintetizar la visión que orienta esta reflexión, "la cultura territorial" de un pueblo (Zoido, 2004). Es la forma como se expresa la actividad cotidiana sobre el territorio y la cultura material de una sociedad, y es la identidad, la semiótica y el sentido que la misma comunidad le da a su entorno, a su espacio, a su territorio. Estudiar el paisaje obliga a considerar desde los aspectos subjetivos, pasando por lo cultural, lo simbólico y lo estético -el comportamiento de los individuos- hasta lo objetivo, la forma, la estructura y las relaciones que entre los elementos constitutivos del paisaje se producen (Vásquez, s. f.).

El paisaje surgirá de una sucesión de manifestaciones naturales que son compendiadas a partir de una unidad particular, que supera el campo visual del sabio, el adorador de la naturaleza y

exigir el disfrute del paisaje. En palabras de Zoido "le|l paisaje se ha ido convirtiendo en un valor socialmente generalizado" (Zoido, 2004, p. 70).

el campesino: el sentimiento de paisaje. Este atraviesa todos los elementos particulares del paisaje, desde los naturales hasta los artificiales, sin que se jerarquice o caracterice como especial alguna de ellas. De esta definición que ofrece Simmel (1971) no es difícil identificar la composición del paisaje en términos epistemológicos. La reivindicación de dos elementos, indisolubles e incapaces de superponerse uno sobre el otro: la naturaleza, prístina o intervenida, y el observador no-desprevenido, reflejo del sentimiento y la apreciación estética, conjugada con la sabiduría de las disciplinas, la guarda del protector y la finalidad del productor. Todo ello es paisaje. De allí, sin negar la posibilidad argumental de otras perspectivas, el paisaje se hace objeto cultural y centro de gravedad en el estudio de la disciplina paisajística en particular, y de otras ciencias en general<sup>4</sup>.

Para determinar la regulación del paisaje en el sistema normativo colombiano y en la planeación y gestión del suelo en Medellín, se realizó, en primer lugar, un estudio dogmático de los instrumentos internacionales e internos, del orden nacional y local, desde una perspectiva crítica y prescriptiva, a fin de reconstruir el concepto como categoría jurídica y plantear la discusión acerca de la existencia de un derecho subjetivo al paisaje. A continuación, en segundo lugar, se presenta una reflexión en torno al paisaje en el POT (Plan de Ordenamiento Territorial) de Medellín, como valor, como criterio de actuación y como recurso. El objetivo es determinar cómo debería ser considerado el paisaje en términos de la planeación y la gestión del suelo urbano.

<sup>4</sup> Siguiendo a Maderuelo "El paisaje no es, [...] lo que está ahí, ante nosotros, es un concepto inventado o, mejor dicho, una construcción cultural. El paisaje no es un mero lugar físico, sino el conjunto de una serie de ideas, sensaciones y sentimientos que elaboramos a partir del lugar y sus elementos constituyentes. La palabra paisaje [...] reclama una interpretación, la búsqueda de un carácter y la presencia de una emotividad" (Maderuelo, 2005, p. 38).

## 1. *El paisaje en los instrumentos internacionales*

Colombia no ha suscrito efectivos instrumentos de derecho internacional para la protección del paisaje. Ante esta situación, para las presentes reflexiones se han tenido en consideración tres instrumentos internacionales regionales. De su análisis será posible concluir la forma como se entiende el paisaje y, a partir de algunas reflexiones epistemológicas y jurídicas, se argumentará en torno a cómo debe ser entendido el paisaje en el orden jurídico colombiano.

### 1.1. *El Convenio para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América y la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*

El Convenio para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América es un instrumento internacional que data del 12 de octubre de 1940. Con el propósito de evitar la extinción de especies de flora y fauna nativas, los países suscriptores expresan sus deseos de proteger y conservar en su medio natural individuos de todas las especies y géneros de flora y fauna. Asimismo, buscan proteger y conservar paisajes de incomparable belleza, formaciones geológicas extraordinarias, regiones y objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico, y lugares donde existen condiciones primitivas. Colombia lo suscribe el 17 de enero de 1941, pero no la ha ratificado.

Para alcanzar sus objetivos, el Convenio se ocupa de definir algunos conceptos clave para el establecimiento de los instrumentos de protección, tales como parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de regiones vírgenes y aves migratorias. En relación con la definición de parques nacionales, el elemento característico es la existencia de una región de bellezas escénicas naturales, y con flora y fauna de importancia nacional.

De la definición aportada por el Convenio, el concepto de belleza escénica es fundamental para la conservación y protección de una determinada región o porción del territorio a partir de la declaratoria de parque nacional. De allí que él mismo en su artículo V exhorte a los Estados a adoptar, mediante trabajo legislativo, instrumentos que aseguren la protección y conservación de los paisajes.

Frente a este instrumento internacional, dos asuntos resultan inquietantes. El primero de ellos, de orden epistemológico, es que el Convenio estimule la protección exclusiva de extensiones o porciones del territorio a partir de la consideración de sus valores o belleza escénica, dejando de lado la necesidad de exigir la protección, conservación y recuperación de aquellos parajes o porciones del territorio que no la tienen. En segundo lugar, en el orden jurídico, Colombia no ha ratificado este Convenio, lo que impide que sea aplicado. A pesar de ello, como antecedente resulta importante, en tanto sirve de criterio hermenéutico para dimensionar la comprensión del paisaje en la normativa internacional.

Del año 1972, la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de las Naciones Unidas es aprobada por Colombia el 15 de diciembre de 1983 mediante la Ley 45 de ese mismo año. En su artículo primero aporta definiciones que son útiles para la determinación de los instrumentos de protección previstos en ella. Para ello define los monumentos, los conjuntos y los lugares, a partir de sus valores en términos históricos, artísticos, científicos, etnológicos o antropológicos, resaltando el valor de la excepcionalidad como criterio para su protección.

En el marco de sus definiciones, la Convención considera como patrimonio natural en su artículo 2:

Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o

por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico; [...] Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista, estético o científico; [y] [...] Los lugares 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 (Organización de las Naciones Unidas, 1972, artículo 2).

De esta Convención es de resaltar que nuevamente solo se consideran aquellas porciones del territorio que poseen características excepcionales, y es sobre ellas que los Estados adquieren la obligación de adoptar medidas especiales para su conservación, protección o rehabilitación. Se dejan por fuera porciones del territorio con valores paisajísticos comunes, por sus características de flora, fauna, composición arquitectónica, entre otros elementos, que merecen protección.

## 1.2. *La génesis del paisaje en la normativa internacional: el Convenio Europeo del Paisaje*

El Convenio Europeo del Paisaje -CEP- (Consejo de Europa, 2000) suscrito por los Estados miembros del Consejo de Europa el 20 de octubre de 2000, es quizá el instrumento internacional más importante en materia de protección del paisaje<sup>5</sup>. Parte de reconocer la necesidad de alcanzar un desarrollo sostenible sobre la base de la relación equilibrada y armoniosa entre

<sup>5</sup> A esta afirmación concurren varias razones, entre ellas, el ser el primer instrumento internacional que se ocupa de él de manera expresa y directa. En segundo lugar, reconoce la relación que hay entre los factores meramente ambientales con factores sociales, políticos y económicos en la regulación del paisaje, superando la visión meramente naturalista con la que había sido considerado el paisaje otrora. Finalmente, aunque no es de vigencia en el territorio colombiano, es el referente internacional más significativo en la materia, y por ello se hace su análisis.

las necesidades sociales, la economía y el medioambiente. Toma en cuenta que el paisaje es un factor importante en términos culturales, ecológicos, medioambientales y sociales, y constituye un recurso económico y para la generación de empleo, por lo que es importante su protección, gestión y ordenación.

De otro lado, el CEP reconoce que el paisaje contribuye a la formación de identidad territorial, y por ende, contribuye a la formación de cultura local y es componente fundamental del patrimonio natural y cultural de Europa; y no se circunscribe exclusivamente a las áreas rurales o con valores excepcionales. En este último sentido, el convenio reconoce al paisaje como elemento de calidad de vida de las poblaciones rurales y urbanas, en zonas degradadas y de gran calidad, y en los espacios de gran calidad y en los más cotidianos.

En términos técnicos y tecnológicos, el CEP reconoce la evolución de las técnicas agrícolas, forestales, industriales y mineras, las técnicas de ordenación del territorio y urbanísticas, y en términos generales, los cambios en la economía mundial, que transforman los espacios y el territorio -el paisaje-. Finalmente, reconoce el CEP que el paisaje "es un elemento clave del bienestar individual y social y [...] su protección, gestión y ordenación implican derechos y responsabilidades para todos" (Consejo de Europa, 2000, Preámbulo).

Es de resaltar la gran cantidad de elementos que se tienen en cuenta en este instrumento internacional a efectos de definir el paisaje y determinar los mecanismos e instrumentos de protección de este. Desde aspectos ambientales, como los recursos naturales y las formaciones geológicas, pasando por aspectos económicos, hasta elementos culturales, como la identidad, concurren a la regulación, la definición de objetivos paisajísticos y la gestión del paisaje en el CEP. De allí que su importancia sea radical en el presente análisis.

Entiende el CEP por paisaje "cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos" (Consejo de Europa, 2000, artículo 1). Esta definición es su logro más significativo. Permite superar las visiones estrictamente naturalistas con las que ha sido abordado el paisaje, y ha incluido un elemento perceptual que denota que la construcción del paisaje es un proceso cultural. En ese orden de ideas, cuando define los objetivos de calidad paisajística apela a las aspiraciones de las poblaciones, quienes determinarán las características paisajísticas de su entorno.

En procura de la obtención de los objetivos de calidad paisajística, el CEP define la protección de los paisajes como "las acciones encaminadas a conservar y mantener los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificados por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y/o la acción del hombre" (Consejo de Europa, 2000, artículo 1). De esta definición se hacen evidentes dos situaciones: en primer lugar, que la conservación o protección va dirigida a los aspectos significativos o característicos de un paisaje, y, en segundo lugar, que la protección se justifica por sus valores patrimoniales, determinados por su configuración natural y/o acción del hombre. De esto último es posible subrayar que otros escenarios territoriales carentes de valores ambientales naturales también podrían ser objeto de protección en función de sus valores paisajísticos, como los entornos exclusivamente urbanos, industriales, entre otros.

En el CEP, la gestión del paisaje se define a partir del desarrollo sostenible. Aquella está conformada por todas las acciones orientadas a "garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales" (Consejo de Europa, 2000, artículo 1). Finalmen-

te, define la ordenación paisajística, donde es posible resaltar el carácter prospectivo de esta ordenación para la mejora, la restauración e, incluso, la creación de paisajes.

De este instrumento internacional es posible rescatar varios aspectos. En primer lugar, se reconoce jurídicamente el paisaje como elemento fundamental del entorno humano. El paisaje expresa la diversidad patrimonial natural y cultural, y es elemento indiscutible de la identidad. Ese reconocimiento jurídico parte de la configuración de una categoría jurídica, justificada en el reconocimiento del paisaje como un elemento importante en la satisfacción de las necesidades de los individuos. Sin embargo, en el CEP no basta con la configuración de una categoría jurídica. De ese reconocimiento surge la titularidad de un derecho al paisaje y una obligación en su protección, conservación y restauración, que debe integrarse, a través de mecanismos de participación comunitaria o ciudadana, en todas las dimensiones de la gestión territorial<sup>6</sup>. En segundo lugar, la configuración del paisaje como categoría jurídica deriva en el establecimiento de una serie de medidas específicas para su garantía, como la sensibilización, la formación profesional, identificación y regulación en los instrumentos planeación y gestión del suelo, entre otras<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> El Convenio, en su artículo 5, impone a las partes las obligaciones de "a. reconocer jurídicamente los paisajes como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural y como fundamento de su identidad (...), b. definir y aplicar en materia de paisajes políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación del paisaje mediante la adopción de las medidas específicas contempladas en el artículo 6 (...), c. establecer procedimientos para la participación pública, así como las autoridades locales y regionales y otras partes interesadas en la formulación y aplicación de las políticas en materia de paisaje mencionadas en la anterior letra b (...), [y] d. integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualesquiera otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje" (Consejo de Europa, 2000, artículo 5).

<sup>7</sup> Entre estas se encuentran medidas de sensibilización de la sociedad civil, las organizaciones privadas y las autoridades públicas; formación de especialistas y educación a través de

## 2. El paisaje en el orden jurídico interno colombiano

La normativa colombiana no es clara en el tratamiento del paisaje, ni como concepto ni, mucho menos, como categoría jurídica<sup>8</sup>. Ello pone de manifiesto una preocupación por la determinación del alcance del concepto paisaje, su tratamiento y las posibilidades jurídicas de exigir su protección. Rastrear la noción en el sistema de reglas permitirá demostrar la plurivocidad y equivocidad con que ha sido tratado el concepto, reflexionar en torno a la necesidad de su regulación clara y las posibilidades reales de protección<sup>9</sup>.

---

la creación de programas profesionales, cursos escolares y pluridisciplinarios; identificación y calificación de sus propios paisajes, analizar sus características y realizar seguimiento a sus transformaciones; la definición por cada parte de los objetivos de calidad paisajística y la aplicación de políticas en materia de paisajes.

<sup>8</sup> Antes de la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991 son pocos los instrumentos de derecho interno que se ocupan del paisaje en el país. Dentro de ellos se encuentran las leyes 45 de 1983, por medio de la cual se aprueba la "Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural", hecho en París el 23 de noviembre de 1972 y se autoriza al Gobierno Nacional para adherir al mismo, y 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Los decretos 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente; 622 de 1977, por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto Ley número 2811 de 1974, sobre «sistema de parques nacionales» la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a de 1959, y 1715 de 1978, por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 23 de 1973 y el Decreto Ley 154 de 1976, en cuanto a protección del paisaje.

<sup>9</sup> De otro lado, en tanto la definición del alcance de los derechos ha sido una labor trasladada a los jueces en las democracias modernas, rastrear el tratamiento que el paisaje ha tenido en la jurisprudencia colombiana permitirá describir cuál es su sentido, alcance y ámbito de protección. A este respecto, es posible afirmar que la jurisprudencia tampoco ha sido clara en la determinación de una noción de paisaje; ello se traduce en el tratamiento indistinto que ha tenido respecto de su protección como recurso natural, constitutivo del espacio público y como producto cultural. Sin embargo, por la pobreza jurisprudencial en el tema no se abordará su análisis en este escrito. Ver, por ejemplo en la Corte Constitucional las sentencias T-257 de 1996, C-535 de 1996, C-346 de 1997, C-064 de 1998 y C-598 de 2010.

## 2.1. *El paisaje como recurso en el orden jurídico colombiano: restricción conceptual del paisaje*

Por medio del Decreto 2811 de 1974 se expide en Colombia el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Presidencia de la República de Colombia, 1974). Este entiende el paisaje como elemento constitutivo de los recursos naturales renovables -artículo 3, literal a, numeral 10-. De otro lado, dentro de los elementos que constituyen factores de deterioro del ambiente, se considera cualquier "alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales".

La parte XII del Código se ocupa exclusivamente de los recursos del paisaje y de su protección. De esta manera dispone que "la comunidad tiene derecho a disfrutar de paisajes urbanos y rurales que contribuyan a su bienestar físico y espiritual" (Presidencia de la República de Colombia, 1974, art. 302); en el artículo 303 impone a la administración un conjunto de obligaciones orientadas a la preservación del paisaje, y, sean públicas o privadas, durante la realización de obras las entidades urbanizadoras deberán procurar mantener la armonía con la estructura general del paisaje -artículo 304-.

El capítulo V del Código se ocupa del sistema de parques nacionales<sup>10</sup>, y el artículo 328 define las principales finalidades del sistema, dentro de las que se encuentra "conservar con valores sobresalientes de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo fundado en una planeación integral con principios ecológicos, para que permanezcan sin deterioro" (Presidencia de la República de Colombia, 1974, art. 328).

<sup>10</sup> Este sistema está conformado por el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías enumeradas en el mismo código.

Para el Decreto 2811 de 1974 de Colombia el paisaje es parte constitutiva de los recursos naturales. Su protección es consecuencia de la protección del ambiente, particularmente, de los recursos constitutivos del ambiente en una visión naturalista de este, donde solo es posible considerar como tales los elementos bióticos, como la fauna y la flora, y los elementos abióticos como el suelo, el agua, el aire y la topografía.

La distinción entre el paisaje respecto de otras configuraciones arquitectónicas o territoriales de carácter histórico, cultural o arqueológico confirma la naturaleza del paisaje para este régimen normativo. El paisaje es constitutivo de los recursos naturales y, en ese sentido, otras estructuras o composiciones territoriales que sean producto de la actividad del ser humano son excluidas de la categoría paisaje, con el consecuente desconocimiento del paisaje como producción humana, como producto cultural. Así pues, el paisaje parece ser elemento exclusivo de lo natural.

El Decreto 622 de 1977 (Presidencia de la República de Colombia, 1977)<sup>11</sup> dispone en su contenido, de acuerdo con los alcances definidos por su artículo 1, los reglamentos generales aplicables al conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que debido a sus características naturales y en beneficio de los habitantes de la nación, se reservan y declaran dentro de alguno de los tipos de áreas definidas en el artículo 329 del Decreto Ley 2811 de 1974; asimismo, define sus objetivos en relación con el paisaje, de acuerdo con su artículo 3, a partir de la preservación y conservación de áreas que posean valores sobresalientes de paisaje.

De acuerdo con él, la protección del paisaje estaría determinada por el carácter excepcional

<sup>11</sup> Allí se reglamenta parcialmente el Decreto 2811 de 1974 de Colombia en lo relativo al capítulo V, título II, parte XIII, libro II del sistema de parques naturales, y las leyes número 23 de 1973 y 2 de 1959.



o los valores sobresalientes, en términos naturales, que posea una porción del territorio. De allí surge el interés nacional en su protección, como estrategia para proteger el patrimonio nacional. Dos elementos concurren a este régimen excepcional: el primero de ellos, analizado en el acápite anterior, es el carácter natural del paisaje en tanto constitutivo de los recursos; en segundo lugar, el carácter excepcional o los valores sobresalientes que debe poseer determinada porción del territorio para ser protegida.

De mayor alcance es el Decreto 1715 de 1978 (Presidencia de la República de Colombia, 1978)<sup>12</sup>. Establece garantías para el disfrute del paisaje en la infraestructura vial del país, otorgando competencias al Ministerio de Obras Públicas y Transporte en conjunto con el Inderena para la definición de retiros de vías. Sobre esta franja se autoriza el establecimiento de prohibiciones, restricciones o regulaciones a que haya lugar en razón de la protección del disfrute del paisaje, para la instalación de obstáculos visuales como vallas o avisos -artículos 2 y 3<sup>13</sup>-.

Extiende un poco más el alcance del paisaje definido por las normas que le preceden. En primer lugar establece un régimen especial de protección del paisaje a través de zonas de protección del paisaje, a una autoridad administrativa específica, sin inscribir su protección en el marco de otra categoría como los parques naturales nacionales. En segundo lugar, considera como objeto de protección el derecho a observar y disfrutar del paisaje, mediante la

restricción de usos sobre franjas del territorio asociadas a la infraestructura vial. Lo anterior supone una extensión importante de la naturaleza del paisaje como concepto y como objeto de protección jurídica. Así, extiende la protección del paisaje no solo a elementos constitutivos de él como recurso natural, sino, además, al derecho a gozar o disfrutar de él visualmente. Esta extensión de la protección del paisaje no es gratuita en términos epistemológicos: se ha reconocido que el paisaje es una relación entre el sujeto y determinada porción del territorio.

Finalmente, el artículo 5 del Decreto 1715 de 1978 (Presidencia de la República de Colombia, 1978) circunscribe la imposición de sanciones por alteración del paisaje a dos criterios: que sea perjudicial o que sea antiestética. Respecto de lo primero, se entendería cualquier alteración de los elementos naturales constitutivos del paisaje que le sea perjudicial en su composición natural, esto es, que suponga una degradación o contaminación. Respecto de lo segundo, que es el elemento relevante en este análisis, la inclusión del elemento estético en la valoración del daño, donde puede suponerse una alteración que no dañe o contamine la composición natural del elemento constitutivo del paisaje pero que implique una alteración significativa del valor estético del elemento que alteraría el placer visual que genera para el observador. Este último criterio es una ratificación de la extensión conceptual del paisaje traída por la norma en mención.

## ***2.2. Las implicaciones sociales del paisaje: del paisaje como recurso al paisaje urbano***

La Ley 9 de 1989 tiene por objeto dictar normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes (República de Colombia, 1989). En el capítulo II, sobre el espacio público, regula lo relativo al paisaje. Este, de acuerdo con el artículo 5, es elemento constitutivo del espacio público. Allí se entiende el espacio público como "el conjunto de inmue-

<sup>12</sup> Este reglamenta particularmente el Decreto 2811 de 1974, la Ley 23 de 1973 y el Decreto Ley 154 1976, en lo relativo en la protección el paisaje. Allí se entrega al Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA- la competencia para la determinación de los paisajes que merecen protección -artículo 1 del Decreto en mención.

<sup>13</sup> Dentro de las prohibiciones se encuentran las relacionadas con la alteración del paisaje por razones publicitarias, como la deformación de rocas, piedras, peñascos, praderas o árboles con cualquier elemento -artículo 4. Y el artículo 5 determina la alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales como factor que deteriora el ambiente, imponiendo una serie de sanciones a quienes incurran en conductas de tal índole (Presidencia de la República de Colombia, 1978).

bles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes”; y al definir las áreas que constituyen espacio público incluye todas aquellas áreas necesarias para la conservación y preservación del paisaje.

Luego de la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991 y de la Ley 388 de 1997 -que se tratará más adelante-, el Decreto 1504 de 1998 reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial (Presidencia de la República de Colombia, 1998). Para ello, el artículo reitera la definición del artículo 5 de la Ley 9 de 1989, pero desglosa sus elementos en (I) constitutivos: naturales y contruidos o artificiales, y (II) complementarios<sup>14</sup>.

Hacen presencia varios elementos importantes para la determinación del paisaje en la normativa. En primer lugar, la inclusión de elementos arquitectónicos en la definición del espacio público supone la extensión de estos elementos a la composición del paisaje, además de los naturales. En segundo lugar, estos elementos están dispuestos para la satisfacción de nece-

<sup>14</sup> Respecto de los (I) constitutivos naturales hace referencia a (a) áreas para la conservación y preservación del sistema de suelos y montañas, (b) áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico y (c) áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico. Estas últimas, están constituidas por (i) parques naturales del nivel nacional, regional, departamental y municipal; y (ii) áreas de reserva natural y santuarios de fauna y flora. Los (2) constitutivos artificiales o contruidos están compuestos por (a) áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular, (b) áreas articuladoras del espacio público de encuentro, (c) áreas para la conservación y preservación de obras de interés público y sus elementos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, recreativos, artísticos y arqueológicos, (d) las áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada que por su localización y condiciones ambientales y paisajísticas, sean incorporadas como tales en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen, y la parte integral del perfil vial -antejardines de propiedad privada. Los (II) elementos complementarios son (a) los componentes de la vegetación natural e intervenida, tales como aquellos prestos para los jardines, la arborización y protección del paisaje; y (b) el amoblamiento urbano como el mobiliario y la señalización.

sidades urbanas colectivas. De estos conceptos se hace necesario resaltar la teleología del espacio público y, como su elemento constitutivo, del paisaje: la satisfacción de necesidades. De la satisfacción de una necesidad es que el paisaje resalta como un bien de la vida que es susceptible de protección como bien jurídico y de titularización como derecho subjetivo en cabeza de los sujetos jurídicos. De otro lado, esas necesidades son definidas como urbanas y colectivas. Esto supone un gran salto conceptual en el paisaje en tanto ya no solo la composición del territorio rural será objeto de protección por sus valores paisajísticos, sino que se reconoce la existencia de valores en estos términos en la composición del territorio urbano, a partir de los elementos arquitectónicos y naturales que lo componen o sirven para su conservación o protección<sup>15</sup>.

### 2.3. La “patrimonialización” del paisaje

En relación con el paisaje, la Ley 99 de 1993 –por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medioambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones– (República de Colombia, 1993), constituye un avance significativo en términos de su protección. Al definir los fundamentos de la política ambiental en Colombia, el numeral 8 del artículo 1 define el paisaje como patrimonio común que debe ser protegido, e instituye esta consigna como principio de la política ambiental. En este punto se redefine el paisaje ya no solo como constitutivo de los recursos naturales y elemento constitutivo del espacio público urbano, sino, además, como patrimonio.

<sup>15</sup> De allí que el artículo 10 de la Ley 9 de 1989 de Colombia disponga que sea posible declarar como de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para la preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico, con el objeto de decretar su expropiación.

Con la creación del Ministerio del Medio Ambiente se fortalece la protección del paisaje, considerando que la extensión conceptual supone la limitación de esta protección a los elementos naturales constitutivos de aquel en los términos de las competencias asignadas al Ministerio<sup>16</sup>. De esta competencia es posible concluir que el paisaje continúa siendo entendido como un recurso, susceptible de contaminación, pero su consideración como recurso ahora es autónoma, ya no es un recurso natural. Es decir, ya no estará constituido por la composición o configuración de los elementos en el territorio sino que por sí mismo, en tanto paisaje, es posible su contaminación. Eso mismo se traduce en la regulación del licenciamiento ambiental<sup>17</sup>.

Ahora bien, el tratamiento que la Ley 99 de 1993 de Colombia da a las tasas retributivas y compensatorias por la utilización directa o indirecta de los recursos, o la introducción o arrojamiento de desperdicios producto de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, económicas o de servicios, lucrativas o no, permite definir el paisaje como recurso y patrimonio -véase el artículo 42 de la misma Ley-.

La inclusión del paisaje dentro de los elementos determinantes del daño social supone una transmutación del concepto paisaje, que ahora ya no solo es un recurso natural, ni ambiental, ya no solo está conformado por los elementos constitutivos del espacio público, y no solo es elemento meramente visual. Ahora, además, supone una relación en el marco de la sociabilidad

<sup>16</sup> Así, dispone el artículo 5, numeral 11, de la Ley 99 de 1993 de Colombia las regulaciones de carácter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geoesférica, hídrica, del paisaje, sonora y atmosférica en todo el territorio nacional, corresponde al Ministerio.

<sup>17</sup> Que la licencia se dirija a atender los efectos ambientales que producen una obra o actividad implica que el paisaje, para la Ley 99 de 1993 de Colombia, constituye un recurso ambiental. En la misma línea se pronuncia la Ley 1333 de 2009 de Colombia, mediante la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental. De otro lado, la distinción entre el deterioro producido a los recursos naturales renovables o al medio ambiente y la modificación del paisaje, implica que paisaje, recursos naturales y medio ambiente no son lo mismo, aunque el primero pueda pertenecer a los segundos.

de las comunidades determinada por sus valores patrimoniales, donde será posible incluir las transformaciones a los elementos de identidad territorial, cultural, comunitaria, entre otros<sup>18</sup>.

## ***2.4. La planeación y la gestión del suelo urbano en la redefinición del paisaje***

Los principios inspiradores de la Ley 388 de 1997 de Colombia, por medio de la cual se modifica la Ley 9 de 1989 -función social y ecológica de la propiedad, prevalencia del interés general sobre el particular y distribución equitativa de cargas y beneficios- definen un marco de interpretación complejo para la comprensión del paisaje en la planeación y gestión del territorio.

Para el cumplimiento de la función pública del ordenamiento del territorio, el artículo 8 de la Ley 388 de 1997 de Colombia define la actuación urbanística como las decisiones administrativas y las demás actuaciones que le son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo (República de Colombia, 1997A). Dentro de esas actuaciones urbanísticas se encuentra la localización de áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.

Esta inclusión del concepto paisaje supera las visiones tradicionales en dos aspectos fundamentales. El primero de ellos, sobre el que ya se ha hecho mención, es la posibilidad de hablar de componente paisajístico urbano a partir de elementos constitutivos del espacio público como patrimonio de disfrute colectivo. En segundo lugar, que no lo circunscriben a territorios con valores sobresalientes o carácter excepcional,

<sup>18</sup> Esta consideración es reforzada por la definición que de él hace el Decreto 2372 de 2010, que tiene por objeto reglamentar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y los procedimientos generales relacionados con este- en su artículo 2, literal m. Para efectos de este conjunto normativo, se entiende el paisaje como "el nivel de la biodiversidad que expresa la interacción de los factores formadores (biofísicos y antropogénicos) de un territorio" (Presidencia de la República de Colombia, 2010).

sino que es posible definirlo a partir de criterios de recuperación.

En este sentido, al definir los componentes del Plan de Ordenamiento Territorial, la Ley dispone que son: el general, el urbano y el rural (República de Colombia, 1997A, artículo 11). Dentro del primer componente se deben definir los objetivos y estrategias territoriales a largo y mediano plazo que complementan el desarrollo municipal, y el contenido estructural que definirá la estructura urbana, rural e intraurbana proyectada a largo plazo, con la identificación de la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y servicios. Respecto del contenido estructural, en relación con el paisaje, se deben señalar las áreas de reserva y las medidas de protección del medioambiente, conservación de los recursos naturales y la defensa del paisaje, así como las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.

En relación con el componente urbano, se deben incluir la delimitación de los suelos, urbano y de expansión, y las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, y de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales (República de Colombia, 1997A, artículo 13). De igual manera, luego de definir el componente rural, el artículo 14 de la Ley 388 de 1997 de Colombia dispone que este debe incluir, entre otros, la delimitación de áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, donde se incorporen las áreas de amenaza y riesgo que formen parte de los sistemas de provisión de servicios públicos domiciliarios o de disposición final de residuos sólidos o líquidos.

De las anteriores regulaciones se reafirma la autonomía del paisaje respecto de los recursos naturales, además de la introducción de instrumentos de protección a cargo de las autoridades

municipales encargadas de definir la planeación y la gestión del suelo, distintas a las autoridades nacionales.

### **2.5. El paisaje cultural como criterio de identidad territorial. Ley 397 de 1997 de Colombia**

La importancia de la Ley 397 de 1997<sup>19</sup> radica en la introducción dentro del ordenamiento jurídico colombiano de una dimensión del paisaje: el paisaje cultural (República de Colombia, 1997B). Este avance no es insignificante, toda vez que ya se habían introducido importantes cambios en función de la naturaleza y el alcance perceptual, estético y social del paisaje, amén de su extensión más allá de los recursos naturales.

En su artículo 1, numeral 1, define la cultura como "el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias". En ese orden de ideas, el numeral segundo del mismo artículo dispone que la cultura, en sus diversas manifestaciones, es "fundamento de la nacionalidad y actividad propia de la sociedad colombiana en su conjunto, como proceso generado individual y colectivamente por los colombianos", y que estas manifestaciones "constituyen parte integral de la identidad y la cultura colombianas"<sup>20</sup> (República de Colombia, 1997B).

<sup>19</sup> Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política de Colombia de 1991 y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.

<sup>20</sup> En este marco principal, el artículo 4 de la Ley 397 de 1997 de Colombia determina la constitución del patrimonio cultural de la Nación, afirmando que de él hacen parte "(...) todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano,

La composición del patrimonio cultural de la nación incluye los paisajes culturales. A pesar de no ofrecer una definición de paisaje cultural, la definición de cultura ofrecida por el artículo 1 permite comprender el alcance de la expresión "cultural" en la definición de "paisaje cultural". En ese sentido, los paisajes culturales serán todas aquellas porciones del territorio que hayan sido transformadas con los rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos. El alcance de esta expresión supera los alcances aportados hasta ahora por el orden jurídico para comprender el paisaje, y es así como, en virtud del paisaje cultural, este se construye a partir de las relaciones del ser humano con el entorno, no solo en sus dimensiones compositivas -elementos que concurren a su definición: naturales o artificiales- sino, además, por la significación colectiva e individual que esa composición tenga para los sujetos.

El adjetivo cultural del paisaje, de acuerdo con los principios definidos en el artículo 1 de la Ley (República de Colombia, 1997B), implica que este tipo de paisajes son fundamento de la nacionalidad y actividad propia de la sociedad colombiana, y constituyen parte integral de la identidad y la cultura colombianas. Esta nueva dimensión, sumada a las previas -paisaje natural y urbano, el paisaje como patrimonio, necesidad colectiva e individual- obliga a una consideración holística y compleja del paisaje que supera la simple composición natural o artificial del territorio.

### **3. La concepción local del paisaje: el paisaje en el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín**

La noción de paisaje en el Plan de Ordenamiento Territorial -POT- de Medellín-Acuerdo 046 de 2006- no es unívoca. Por el contrario, este se

arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico" (República de Colombia, 1997B, artículo 4).

ocupa del paisaje de manera diversa, en ocasiones plurívocamente, en otras equívocamente. De la revisión del contenido de este instrumento de planeación es posible identificar por lo menos tres formas de entender el paisaje: como valor, como criterio de actuación y como recurso. De otro lado es usado para hacer referencia a la planificación de las áreas rurales y urbanas. De allí se determinan modelos de protección para el paisaje y se definen competencias y límites en el ejercicio de gestión urbana y rural (Concejo del Municipio de Medellín, 2006).

Al referirse al paisaje como valor, el POT reconoce al paisaje como un elemento a partir del cual se valora el aporte que una intervención o actuación genera sobre el territorio o el entorno. De esta manera, el paisaje toma una importancia significativa, en tanto permite evaluar las condiciones presentes y futuras -deseadas- de un territorio. Como valor, el paisaje se considera en los suelos rurales y urbanos, así como en los tratamientos definidos por el POT. A él se asocian los parques, el espacio público, los miradores, el recurso hídrico, entre otros elementos.

En ese mismo sentido, al ocuparse del componente general del POT, se definen el imaginario de ciudad, los objetivos estratégicos y las políticas -artículo 13 (Concejo del Municipio de Medellín, 2006)-, donde el paisaje toma un papel relevante. En la definición del imaginario de ciudad, el paisaje, dentro de los objetivos para alcanzar esta ciudad imaginada, es transversal a los tipos de suelo y usos, por lo que parte el POT dé una visión compleja respecto del paisaje.

Ahora bien, en términos particulares, el paisaje como valor toma importancia en la definición de parque, miradores panorámicos, sectores de interés patrimonial urbano y rural, y cerros tutelares. En cada uno de estos, el paisaje es uno de los criterios a partir de los cuales se valora la categoría regulada (véanse los artículos 57, 60, 94, 172 y 366 el POT, -Concejo del Municipio de Medellín, 2006-).

Un criterio es una directriz. Se constituye en una condición que permite realizar un juicio y tomar una decisión. A partir del criterio se evalúa la conformidad o correspondencia de una actuación con los presupuestos y lineamientos que la inspiran. Estos criterios pueden ser urbanísticos o ambientales, entre otros, y, en ese sentido, el paisaje es criterio para evaluar la existencia de condiciones presentes del territorio y para evaluar las intervenciones sobre él -véase el Título II del POT (Concejo del Municipio de Medellín, 2006)-.

Para definir el tratamiento que se aplica a las diferentes áreas del suelo urbano y de expansión, el POT parte de la premisa de "que las propuestas para los distintos sectores deben definirse a partir del reconocimiento de las particularidades de conformación y desarrollo de los mismos" (Concejo del Municipio de Medellín, 2006, artículo 230). Asume que "la evaluación de las características morfológicas de un sector permite deducir cuál es su potencial de crecimiento o evolución a futuro, y cuáles son las acciones que se deben emprender para que este desarrollo sea armónico" (Concejo del Municipio de Medellín, artículo 230). Entiende el POT que la ciudad es un hecho histórico cuyo proceso de consolidación se da a través de una serie de zonas homogéneas en interior, que se diferencian claramente<sup>21</sup>. La definición de las zonas homogéneas determina los tratamientos. Así, para los sectores con valor urbanístico, arquitectónico y paisajístico, dispone el artículo 241 el tratamiento de conservación (Concejo del Municipio de Medellín).

El tratamiento de conservación tiene como objetivo "[la] valoración, protección y recuperación de los sectores que cuentan con un conjunto de

<sup>21</sup> Para el POT, de acuerdo con la definición de zona homogénea y de los propósitos del tratamiento, el paisaje determina la existencia de zonas homogéneas. Así, dentro de la clasificación de zonas homogéneas están aquellas con valores urbanísticos, arquitectónicos y paisajísticos. Otras zonas son las zonas con tendencia al desarrollo definido y estable, de desarrollo incompleto e inadecuado, las de transformación, deterioradas o en conflicto funcional y áreas urbanizables y construibles.

elementos significativos o altamente representativos de la evolución de la cultura arquitectónica y urbanística de la ciudad, procurando la preservación de sus características arquitectónicas, urbanísticas, morfológicas, ambientales y paisajísticas" (Concejo del Municipio de Medellín, 2006, artículo 241).

Este objetivo se logra a través de las limitaciones a la transformación física, natural y del espacio público de edificaciones singulares y de conjuntos construidos, y sectores de interés patrimonial.

Frente a las zonas homogéneas definidas como áreas de desarrollo incompleto e inadecuado, el artículo 243 dispone el tratamiento de mejoramiento integral. Esta zona homogénea se aplica para áreas donde

... se localizan los asentamientos humanos en situación de marginalidad y segregación socioespacial, en los cuales se concentra población en situación crítica de pobreza al margen de las oportunidades del desarrollo, con limitaciones de acceso a los bienes y servicios públicos esenciales como la educación y la salud, dando lugar a las bajas condiciones de vida de los habitantes (Concejo del Municipio de Medellín, 2006, artículo 243).

Sin embargo, al definir los criterios de actuación, la norma no lo articula con criterios paisajísticos.

Dentro de los criterios ambientales para la actuación urbanística, el artículo 295 del POT (Concejo del Municipio de Medellín, 2006) dispone que quien esté interesado en un proceso de urbanización o construcción, aquel debe ajustarse a las normas sobre autorizaciones ambientales a que haya lugar por el aprovechamiento afectación de los recursos naturales, dentro de los que se incluye el paisaje con un mérito especial, el ambiente y el espacio público<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Por su parte, en los procesos de intervención sobre áreas constitutivas de espacio público, de interés patrimonial, vías,

Entender el paisaje como recurso es la perspectiva más tradicional. Como recurso, el paisaje hace parte de los elementos constitutivos del ambiente, en conjunto con el agua, el suelo y el aire, la flora y la fauna. Puede estar constituido por la conjugación de estos elementos, de manera excepcional o común. Desde esta perspectiva el paisaje hace presencia en los lugares de interés patrimonial con hallazgos arqueológicos y evidencias antrópicas -artículo 104-, en los constitutivos naturales del componente rural, como parte del sistema estructurante rural -capítulo I, título I de la cuarta parte el POT, artículo 360 (Concejo del Municipio de Medellín, 2006)-, entre otros.

### **Conclusiones y recomendaciones**

La regulación jurídica del paisaje como categoría jurídica y las posibilidades de titularizar un derecho subjetivo en cabeza de los sujetos jurídicos supone superar consideraciones restrictivas del paisaje y su circunscripción exclusiva a parajes o lugares con valores excepcionales. Además, impone que las autoridades políticas, administrativas y judiciales reconozcan el valor del paisaje y, en ese sentido, reconozcan su carácter de derecho subjetivo del que son titulares los individuos y las comunidades.

Entre otras cosas, será necesario determinar con rigor el concepto en los instrumentos jurídicos, tanto en la normativa ambiental como en la urbanística, y asumir con contundencia la necesidad de proteger el paisaje como categoría autónoma -lo que implica definir con claridad sus elementos constitutivos-, y no como elemento integrador de una realidad jurídica global

---

entre otros, el paisaje se constituye en criterio. Así, para la intervención sobre los cerros tutelares -139-, los miradores panorámicos -62-, las áreas de influencia de los bienes declarados patrimonio cultural -82-, los ejes viales urbanos -152-, el manejo del amoblamiento urbano -179-, los equipamientos de educación formal -183-, la ubicación de antenas -232-, la determinación de los índices de altura, densidad habitacional, volumetría y usos -314-, el desarrollo de infraestructura de servicios públicos, entre otros aspectos, el paisaje hace presencia como criterio (Concejo del Municipio de Medellín, 2006).

como el ambiente o la cultura. Se debe reconocer el carácter complejo y holístico del paisaje, y el establecimiento de obligaciones puntuales sobre su evaluación y análisis.

Por su parte, la relación entre el paisaje como categoría jurídica y su valor patrimonial está determinada por las posibilidades de desarrollo en sus relaciones y la viabilidad de su gestión como una u otra. En ese sentido, Zoido sostiene que "[...] La condición primaria para considerar el paisaje como patrimonio (en su sentido más amplio de herencia colectiva) reside en su valoración social y en la aceptación de que [...] es un 'componente esencial del espacio vivido' [...]". (Zoido, 2004, p. 73).

El paisaje ha sido entendido como recurso, y como producción humana y elemento de identidad. En el primer caso, el paisaje es un recurso natural, suministrado por la naturaleza, escaso y que proporciona satisfacciones a los seres humanos -estéticas, materiales, espirituales-. Abocado a su control, el derecho regula la producción y transformación de recursos, así como su circulación y consumo, a través de distintos regímenes normativos.

En tanto producción humana, el paisaje es construcción cultural y elemento de identidad. Surge a partir de las relaciones que los seres humanos tejen con el entorno y de los procesos de significación y asignación de sentido. El paisaje como constructo cultural es el centro de atención de la identidad territorial y, por ello, objeto de regulación y control a través de la normativa de planificación y gestión del suelo.

En los dos sentidos propuestos, el paisaje juega un papel importante en la provisión de diversos servicios a los seres humanos y, por ende, constituye un bien de la vida que puede ser objeto de conflicto por su provisión. Como recurso es elemento indisoluble de la calidad de vida en las áreas urbanas y rurales, elemento potencial de recuperación de zonas altamente degradadas,

y criterio de conservación de lugares excepcionales y de intervención de los cotidianos.

Desde la perspectiva social, el paisaje es contribuyente de la formación de identidad territorial, es variable en la determinación del valor del suelo, y en la actualidad, es presupuesto básico para la gestión de actividades relacionadas con el turismo sostenible. Por ello, es posible pensar el paisaje como susceptible de protección como patrimonio natural y cultural.

Por su parte, la noción de paisaje en el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín no es unívoca. Por el contrario, este se ocupa del paisaje de manera diversa. De la revisión del contenido de este instrumento de planeación es posible identificar por lo menos tres formas de entender el paisaje: como valor, como criterio de actuación y como recurso. De otro lado es usado para hacer referencia a la planificación de las áreas rurales -opción privilegiada por el POT- y las áreas urbanas. Cada uno de estos criterios determina un modelo de protección para el paisaje y define competencias y límites en el ejercicio de gestión urbana y rural.

Desafortunadamente, el desconocimiento de criterios paisajísticos, más allá de los estrictamente estético o asociado a los recursos naturales en los suelos urbano y rural, ha limitado las posibilidades de gestión, creación, modificación y conservación de los paisajes. Sin embargo, se hace necesario resaltar la importancia que dentro del POT ha adquirido, vinculándolo no solo como elemento constitutivo del espacio público y recurso en los suelos urbanos o rurales, sino, además, asociándolo a la protección del patrimonio histórico, cultural y antropológico.

La dimensión social del paisaje que se viene introduciendo en la normativa impone nuevas consideraciones sobre su gestión. Es por ello que la participación comunitaria, en armonía con los principios democráticos definidos constitucionalmente, es fundamental en la

ordenación del territorio rural y urbano. Es así como las comunidades pueden participar en la definición de los contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial de acuerdo con los referentes de localización o identidad en la ciudad de las comunidades urbanas o rurales y, en ese sentido, en la protección y conservación del paisaje.

## Referencias bibliográficas

- Concejo del Municipio de Medellín. (2006). *Acuerdo 046 de 2006, Por medio del cual se aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial -POT- para el Municipio de Medellín*. Medellín.
- Consejo de Europa. (2000). *Convenio Europeo del Paisaje*. Florencia, Italia.
- Díaz, A. (2009). El valor jurídico del paisaje en el derecho público gallego. *Anuario de Derecho Parlamentario* (21), pp. 139-165.
- Maderuelo, J. (2005). *El paisaje. Génesis de un concepto*. Madrid: Abada.
- Mata, R. (2006). Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio. En R. Mata, & Á. Tarroja (Eds.), *El paisaje y la gestión del territorio: criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo* (pp. 17-46). Barcelona, España: Diputación Provincial de Barcelona.
- Navarro, G. (2004). Una aproximación al paisaje como patrimonio cultural, identidad y constructo mental de una sociedad. Apuntes para la búsqueda de invariantes que determinen la patrimonialidad de un paisaje. *Revista Electrónica DU&P. Diseño Urbano y Paisaje*, I, (1), consultado el 8 de junio de 2011 en el sitio Web <http://www.ucentral.cl/dup/pdf/n1pdf/6.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (1972). *Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*. París, Francia.
- Peña-Chacón, M. (1998). Esbozo de las discusiones acerca de paisaje. *Cuadernos de Geografía*, VII, (1) y (2).
- Peña-Chacón, M. (2005). La tutela jurídica del paisaje. Medioambiente & Derecho. *Revista electrónica de derecho ambiental*, (12) y (13), consultado el 2 de junio de 2011 en el sitio Web <http://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/tutela-juridica-paisaje-286004>



- Presidencia de la República de Colombia. (1974). *Decreto-Ley 2811 de 1974, Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*. Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia. (1976). *Decreto-Ley 154 de 1976, Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas*. Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia. (1977). *Decreto 622 de 1977, Por el cual se reglamenta parcialmente: el capítulo V título II parte XIII del Decreto Ley 2811 de 1974 sobre Sistema de Parques Nacionales, la Ley 23 de 1973 y la Ley 2 de 1959*. Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia. (1978). *Decreto 1715 de 1978, Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 23 de 1973 y el Decreto Ley 154 de 1976, en cuanto a protección del paisaje*. Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia. (1998). *Decreto 1504 de 1998, Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial*. Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia. (2010). *Decreto 2372 de 2010. Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones*. Bogotá.
- Priore, R. (2001). Derecho al paisaje, Derecho del paisaje. La evolución de la concepción jurídica del paisaje en el Derecho comparado y en Derecho internacional. *Revista interdisciplinaria de gestión ambiental*, (31), pp. 1-13.
- República de Colombia. (1959). *Ley 2 de 1959, Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables*. Bogotá.
- República de Colombia. (1973). *Ley 23 de 1973, Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y protección al medioambiente y se dictan otras disposiciones*. Bogotá.
- República de Colombia. (1983). *Ley 45 de 1983, Por medio de la cual se aprueba la "Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural", hecho en París el 23 de noviembre de 1972 y se autoriza al Gobierno Nacional para adherir al mismo*. Bogotá.
- República de Colombia. (1989). *Ley 9 de 1989, Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*. Bogotá.
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá.
- República de Colombia. (1993). *Ley 99 de 1993, Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá.
- República de Colombia. (1997A). *Ley 388 de 1997, Por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá.
- República de Colombia. (1997B). *Ley 397 de 1997, Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias*. Bogotá.
- República de Colombia. (2009). *Ley 1333 de 2009, Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*. Bogotá.
- Simmel, G. (1971). Filosofía del paisaje. En *El individuo y la libertad* (pp. 265-282). Barcelona.
- Unión Panamericana. (1940). *Convenio para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América*. Washington.
- Vásquez, J. (s. f.). *La protección del paisaje y los paisajes protegidos. Caminos virtuosos para la construcción social del territorio*.
- Zoido, F. (2004). El paisaje, patrimonio público y recurso para la mejora de la democracia. PH: *Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, (50), pp. 66-73.

