



Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
ISSN: 0120-3886
Universidad Pontificia Bolivariana

Vásquez Santamaría, Jorge Eduardo
El paisaje en el ordenamiento territorial de Medellín¹
Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, vol. 48, núm. 129, 2018, pp. 587-611
Universidad Pontificia Bolivariana

DOI: <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v48n129.a11>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=151459371011>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEM  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

El paisaje en el ordenamiento territorial de Medellín¹

The landscape in the territorial order of Medellín

Le paysage dans l'ordre territorial de Medellín

A paisagem na ordenação territorial de Medellín

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría orcid.org/0000-0002-6280-005X

1 Resultado final del proyecto de investigación "*Referentes sociojurídicos de Medellín ante las transiciones legales para ordenar el territorio: segunda oportunidad para los planes de ordenamiento territorial de las ciudades en Colombia – segunda fase*", adscrito al Grupo de Investigaciones Orbis Iuris de la Facultad de Derecho de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas, de Medellín, Colombia. Línea de investigación "*Derecho, conflicto e internacionalización*".

* Abogado y Magister en Derecho de la Universidad de Medellín. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia Bolivariana, y en Docencia Investigativa Universitaria de la Universidad Católica Luis Amigó. Docente Investigador y líder del Grupo de Investigaciones Orbis Iuris de la Facultad de Derecho de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas. email: jorge.vasquez@uam.edu.co

Cómo citar este artículo:

Vásquez, J. (2018). El paisaje en el ordenamiento territorial de Medellín. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 48 (128), pp.587-611

Recibido: 13 de abril de 2018.

Aprobado: 20 de junio de 2018.

Resumen

A partir de la pregunta ¿Cuáles son los cambios promovidos sobre el derecho al paisaje por la nueva reglamentación del ordenamiento territorial de Medellín formalizados en el Acuerdo 048 de 2014? el artículo se propone identificar las variaciones promovidas sobre el mencionado derecho por la nueva reglamentación del ordenamiento territorial de Medellín. Empleando una metodología soportada en el modelo cualitativo con aplicación del estudio de caso y de la categorización, la hoja de ruta que sigue este escrito inicia por desarrollar una aproximación conceptual sobre la figura de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumento técnico y normativo por medio del cual se despliega la potestad reglamentaria del municipio sobre el derecho al paisaje, define los alcances que el paisaje tuvo en el POT 046 de 2006 y los diferencia de las nuevas disposiciones previstas en el POT 048 de 2014, para finalmente en las conclusiones proponer tradiciones y transformaciones que convergen en el ordenamiento territorial de Medellín.

Palabras clave

Paisaje, reglamentación, POT, ordenamiento territorial, patrimonio, ambiente.

Abstract

Based on the question: ¿What are the changes promoted on the right to landscape by the new regulation of the territorial order of Medellín formalized in Agreement 048 of 2014? The article proposes to identify the variations promoted on the mentioned right by the qualitative model with application of the case study and categorization, the roadmap that follows this writing begins by developing a conceptual approach on the figure of Territorial Ordering Plan (TOP) as a technical and regulatory instrument by means of which the regulatory authority of the municipality is deployed on the right to the landscape, defines the scope that landscape had in the TOP 046 of 2006 and differentiates them from the new provision foreseen in the TOP 048 of 2014, for finally in the conclusions propose traditions and transformations that converge in the territorial ordering of Medellín.

Key words

Landscape, regulation, TOP, territorial ordering, heritage, environment.

Résumé

De la question, quels sont les changements promus sur le droit au paysage par le nouveau règlement de l'ordre territorial de Medellín formalisé dans l'accord 048 de 2014? L'article propose d'identifier les variations promues sur le droit mentionné

par le nouveau règlement de l'ordonnance territoriale de Medellín. En utilisant une méthodologie prise en charge dans le modèle qualitatif avec l'application de l'étude de cas et la catégorisation, la feuille de route qui suit ce document commence par développer une approche conceptuelle de la figure du plan de commande territoriale (POT) comme instrument technique et réglementaire par: les moyens par lesquels l'autorité de régulation de la municipalité est déployée sur le droit au paysage, définissent la portée du paysage dans le POT 046 de 2006 et les différencient des nouvelles dispositions prévues dans le POT 048 de 2014, pour finalement proposer les conclusions traditions et transformations qui convergent dans l'ordre territorial de Medellín.

Mots clés

Paysage, réglementation, POT, aménagement du territoire, patrimoine, environnement.

Resumo

A partir da pergunta, quais são as mudanças promovidas no direito à paisagem pela nova regulamentação da ordem territorial de Medellín formalizada no Acordo 048 de 2014? O artigo propõe identificar as variações promovidas sobre o direito mencionado pela nova regulamentação do ordenamento territorial de Medellín. Usando uma metodologia apoiada no modelo qualitativa com estudo de caso de implementação e categorização, a estrada seguindo este escrito começa a desenvolver uma abordagem conceitual na figura Terra Plano de Gestão (POT) como instrumento técnico e regulamentar a que os poderes regulamentares do município sobre o direito à paisagem se desenrola, define o âmbito que a paisagem estava no TEP 046 2006 e ao contrário das novas disposições do TEP 048 2014, finalmente, as conclusões propor tradições e transformações que convergem na ordenação territorial de Medellín.

Palavras-chave

Paisagem, regulação, POT, ordenamento territorial, patrimônio, meio ambiente.

Introducción

La pregunta de investigación ¿Cuáles son los referentes sociojurídicos determinantes para la formulación, adopción y ejecución de los POT ante la primera transición normativa impuesta por el ordenamiento jurídico colombiano en el marco de la Constitución Política de 1991? develó que uno de esos referentes es el paisaje, un objeto jurídico tácitamente reconocido desde el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 como determinante de superior jerarquía para la formulación y ejecución de los POT, objeto de protección que a pesar de su indeterminación conceptual, o como explica Molina Saldarriaga (2013, 55) de la plurivocidad y equivocidad que evidencia la necesidad de clarificar su regulación y brindar posibilidades reales de protección; de la amplitud de su tipología jurídica a partir de la cual se agotan esfuerzos por sustentarlo como derecho subjetivo² y derecho colectivo, y de la dispersión de su regulación en un considerable conjunto de materias, ha sido constante en la reglamentación del ordenamiento territorial de muchos municipios y distritos, especialmente en Medellín a partir de la adopción del nuevo orden constitucional.

Con la Constitución Política de 1991 Colombia promovió condiciones para la ejecución de transformaciones en todos los escenarios de la vida social, reconociendo en la nueva Carta Política no solo una directriz normativa derivada del pacto soberano, sino un nuevo paradigma en la estructuración y funcionamiento del Estado para la realización de los fines a él asignados. La adopción del Estado Social de Derecho, la definición de un nuevo compendio de derechos ampliado e incluyente de nuevas tipologías sociales, económicas, culturales, colectivas y ambientales, la inclusión de la democracia participativa, de la igualdad material y su correspondiente desarrollo a través de acciones afirmativas promotoras de políticas públicas, así como la creación de nuevas instituciones estatales, se unen a una regenerada concepción del ejercicio de las funciones de los poderes públicos en un modelo de Estado descentralizado administrativamente, participativo, pluralista y multicultural.

El ordenamiento territorial es uno de aquellos renovados pilares del nuevo orden constitucional. Al estar contemplado como uno de los principios Constitucionales, consagra prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida y, en consecuencia, restringe el espacio de interpretación, lo cual hace de él una norma de aplicación

2 Al respecto se recomienda consultar a Cesar Augusto Molina Saldarriaga en “El paisaje como categoría jurídica y como derecho subjetivo” (2012).

inmediata, tanto por el legislador como por el juez constitucional (Corte Constitucional, 1992: T - 406). Legalmente este principio en Colombia ha sido desarrollado desde dos perspectivas. La primera, y mas reciente, tiene lugar en la Ley 1454 de 2011, normativa por medio de la cual se procuró suplir la falencia de legislación orgánica sobre el ordenamiento territorial como lo disponen los artículos 151 y 288 constitucionales. Desde esta perspectiva el ordenamiento territorial se desarrolla a partir de las demandas por promulgar una legislación orgánica que haga efectiva la distribución de competencias entre las distintas entidades territoriales (Constitución Política, 1991: Artículos 151 y 288), dando aplicación a los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación al amparo de la autonomía que reconoce el orden constitucional, en un escenario institucional de descentralización administrativa donde el municipio es catalogado como “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” (Constitución Política, 1991: Artículo 311).

De otro lado, la Ley 388 de 1997 desarrolló a través de normas ordinarias una legislación que guía el ordenamiento territorial municipal y distrital, el cual en su conjunto implica el ejercicio de la función pública del urbanismo materializado a través de acciones urbanísticas, y con ellas, las actuaciones urbanísticas que le sean propias. Desde esta perspectiva, mas instrumental que institucional, el ordenamiento territorial promueve en la escala municipal – distrital la elaboración, adopción y puesta en práctica de una serie de figuras para ordenar el territorio, sean de origen e imposición de la normativa nacional, o creadas a partir de la motivación administrativa.

El principal instrumento técnico normativo para el ordenamiento territorial en el orden municipal - distrital es el POT, norma de superior jerarquía en esa escala administrativa territorial a la cual se deben articular los planes de desarrollo municipal y de la cual se desprenden planes parciales, la ejecución de unidades de actuación urbanística, de macroproyectos urbanos, de actuaciones urbanas integrales, planes especiales de manejo y protección del patrimonio (PEMP), proyectos integrales de desarrollo urbano (PIDU), entre otros. Los POT materializan las prescripciones jurídicas generales que suponen la delimitación política y axiológica del principio de la organización política y territorial del Estado, y desde allí, reúnen el resultado del ejercicio de la función reglamentaria que es autorizada por la autonomía de las entidades territoriales para la realización efectiva de derechos.

Entre los derechos que deben ser abarcados por los POT se encuentra el derecho al paisaje. De él se puede afirmar que sin renunciar a la naturaleza de

derecho subjetivo esta implícitamente reconocido como derecho colectivo desde los alcances que se desprenden de los contenidos de la Constitución de 1991. Por ejemplo, el paisaje comparte una dimensión material que se integra y conserva al amparo de los derechos al ambiente sano, al patrimonio cultural, y al espacio público, derechos colectivos explícitamente reconocidos por diversas fuentes de Derecho. Al mismo tiempo el derecho al paisaje tiene lugar como potestad colectiva a partir de las disposiciones de la Ley 472 de 1998, gracias a que esa norma hace un reconocimiento enunciativo de los derechos colectivos, lo que no restringe ni impide que el paisaje sea reconocido como un derecho de esa tipología si se tiene presente que satisface necesidades para la sociedad.

El paisaje se contempla en el ordenamiento jurídico colombiano como un objeto de regulación y de protección principalmente ambiental. Esa dimensión inicia con el Decreto 2811 de 1974, que como se lee en Molina Saldarriaga (2013, 56) lo reconoce como recurso natural renovable, y desde allí, como un objeto de amparo ante la actividad humana, pues su alteración perjudicial o antiestética son una modalidad de deterioro ambiental (Artículo 8). La reglamentación del derecho al paisaje en el Decreto 2811 de 1974 abrió el camino de su desarrollo legal y reglamentario. El Decreto 622 de 1977 lo contempla como uno de los objetos del Sistema Nacional de Parques Naturales, el Decreto 1715 de 1978 reglamenta su protección, y el Decreto 2372 de 2010 lo incluye en la reglamentación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Igualmente es reconocido como principio general de la política nacional ambiental (Ley 99, 1993: Artículo 1 # 8) e involucra funciones del Ministerio de Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, y es objeto de protección en el proceso de licenciamiento ambiental (Ley 99, 1993: Artículo 5, 42 y 49).

El paisaje también resulta ser uno de los objetos regulados por la normativa patrimonial, ampliando tanto sus alcances como su naturaleza de concepto jurídico indeterminado. Así se aprecia en el artículo 4 de la Ley 1185 de 2008 que lo incorpora en el concepto de integración del patrimonio cultural de la Nación, y del Decreto 763 de 2009 que lo incluye como elemento del contexto ambiental y del contexto físico, ambos criterios de valoración para la declaración de bienes de interés cultural, al mismo tiempo que aparece como uno de los objetos jurídicos de protección que debe ser estimados en la zona de influencia de ejecución de un plan especial de manejo y protección para bienes inmuebles.

También en la Ley 388 de 1997 el paisaje encuentra lugar como materia del ordenamiento territorial, por lo que a través del POT debe acoger, desarrollar

y efectivizar los contenidos y dimensiones que abarca el derecho al paisaje, realizando no solo uno de los objetivos legales del ordenamiento territorial y fines de la función pública del urbanismo, sino un cometido del Estado Social de Derecho. finalmente debe mencionarse su participación dentro de las normas del espacio público, en las cuales como explica Molina Saldarriaga (2013, 58) es un elemento constitutivo del espacio público de acuerdo a la disposición del artículo 5 de la Ley 9 de 1989, luego reglamentado por el Decreto 1504 de 2008.

Con el cumplimiento de los doce años mínimos de vigencia legal del POT de Medellín, las autoridades municipales se vieron obligadas a ejecutar el proceso de evaluación, ajuste y reformulación de la normativa. La transición del POT de Medellín abrió un escenario pertinente para indagar el cambio de la reglamentación del derecho al paisaje y aproximarse a las formas previstas para su realización y protección en la jurisdicción municipal. Medellín fue seleccionada para la indagación del derecho al paisaje en medio de realidades locales atravesadas por transformaciones de las dinámicas del conflicto interno, la adopción y propagación del urbanismo como eje de desarrollo y transformación social, la construcción de una identidad de ciudad publicitaria a nivel internacional, y las apuestas por una gobernabilidad democrática, plural e incluyente, lo que agrega una caracterización diferencial de los procesos locales de ordenamiento territorial respecto a otras ciudades de Colombia.

Del contexto descrito sobre el paisaje como referente sociojurídico revestido con la naturaleza de ser determinante de superior jerarquía en la formulación y ejecución de los POT, se derivó la pregunta: *¿Cuáles son los cambios promovidos por la nueva reglamentación del ordenamiento territorial de Medellín formalizados en el Acuerdo 048 de 2014 sobre el derecho al paisaje?* El problema de investigación tiene por objetivo general describir los cambios promovidos por la nueva reglamentación del ordenamiento territorial de Medellín, para lo cual se procura definir los alcances reglamentarios que tuvo ese derecho en el Acuerdo 046 de 2006 y diferenciarlos de las nuevas disposiciones reglamentarias del Acuerdo 048 de 2014 a través de un estudio detallado y particular de las normas, para finalmente proponer tradiciones y transformaciones que convergen en el ordenamiento territorial de Medellín.

Metodología

La investigación se cimentó en el paradigma cualitativo, que de acuerdo con Ramírez Robledo, Arcila, Buriticá y Castrillón (2004) es aquel que: “toma la vida misma como un todo social, que puede ser observado y objetivado.” (30). El paisaje como objeto de estudio se corresponde con el paradigma cualitativo en la medida en que el sujeto de la investigación no está llamado a dejar la capacidad para abandonar sus sentimientos, emociones, subjetividad, lo que permitió involucrar su apreciación y sentir sobre las representaciones y alcances del objeto de estudio, sin que la indagación pudiera hacerse solo “desde afuera” o independiente al ser del sujeto que investiga.

En el paradigma cualitativo se ubicó el estudio de caso, que siguiendo a Martínez Carazo (2011: p. 174) es “una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares”, la cual podría tratarse del estudio de un único caso o de varios casos, combinando distintos métodos para la recogida de evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría. La investigación cualitativa impregna el estudio de caso en la medida que indaga la razón, la valoración, la interpretación y las representaciones del paisaje como construcción humana; desecha la causalidad para interesarse en saber cómo es la motivación, evolución y proceso de reglamentación de este bien jurídico.

Desde este enfoque se acoge un trabajo soportado en la categorización, donde las reglamentaciones del derecho al paisaje son dimensiones del problema investigado que sirve para agrupar a partir de él diversas unidades de información. El empleo de la investigación cualitativa sobre las categorías que relacionan el derecho al paisaje con las reglamentaciones municipales de Medellín a través del POT, se justifica desde el “análisis de casos concretos en su particularidad temporal y local, y a partir de las expresiones y actividades de las personas en sus contextos locales” (Flick, 2007: 27).

La búsqueda y selección de información se apoyó en un proceso de lectura y análisis comprensivo sustentado en fuentes secundarias que acreditan el estudio documental de las reglamentaciones sobre el derecho al paisaje. Los instrumentos para el manejo de la información documental seleccionados fueron el rastreo documental, el fichado bibliográfico y la matriz de sistematización de información.

Los resultados de la investigación se presentan en el siguiente orden: Por acudir a una normativa específica como el POT, inicialmente se hace una conceptualización del instrumento que concentra la reglamentación del objeto de estudio, se definen los alcances reglamentarios que tuvo el derecho al paisaje a través de un estudio detallado y particular de las normas del Acuerdo 046 de 2006, se diferencian con las nuevas disposiciones del Acuerdo 048 de 2014, y en las conclusiones proponer tradiciones y transformaciones que convergen en el ordenamiento territorial de Medellín.

El POT como instrumento reglamentario del derecho al paisaje

El POT es definido por el artículo 9 de la Ley 388 de 1997 como el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal; contiene el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. A esta definición el artículo 5 del Decreto 879 de 1998 le agrega la naturaleza de ser un instrumento técnico y normativo. El POT reemplazó los Planes de Desarrollo Municipal dispuestos para los municipios por la Ley 9 de 1989, y es por excelencia una norma de competencia municipal – distrital, como lo dispuso el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, la Ley 388 de 1997, además del artículo 3 numeral 9 de la Ley 1551 de 2012, y el artículo 29, numeral 4, literal a de la Ley 1454 de 2011.

Doctrinalmente esta normativa donde se depositan las reglamentaciones sobre el derecho al paisaje cuenta con un consenso claro al momento de ser definido. Ángel Bernal (2001, 88 citado por Vásquez, 2015, 181) lo explica como “el instrumento rector del ordenamiento del territorio, pues permite planificar, prever y ordenar su desarrollo para un lapso relativamente largo”. En palabras de Salazar Ferro el POT tiene por objetivo “la definición de un modelo territorial como futuro deseable para el municipio” (2010: 22 citado por Vásquez, 2015, 181), mientras García Bocanegra sostiene que es de donde se desprende la validez y el soporte de los instrumentos de gestión, así como las condiciones políticas y sociales que viabilizan las intervenciones plasmadas en él (2010, 137 citado por Vásquez, 2015, 181). En términos de la Escuela del Hábitat CEHAP de la Universidad Nacional sede Medellín (2006, 9):

Es una herramienta básica de acción física y administrativa, que plasma objetivos ambientales, económicos y sociales del territorio y las comunidades que participan históricamente de su construcción. Adopta una visión a largo plazo y también unos instrumentos de gestión que actúan integral y sectorialmente articulados, estrategias, programas y proyectos, conforme a un imaginario de ciudad. (...) es la guía por excelencia para dirigir la inversión pública hacia fines específicos relacionados con el mejoramiento estructural y funcional del municipio.

El POT asegura el destino del suelo rural y el uso del suelo en los asentamientos poblacionales, la apropiada localización de las actividades económicas y sociales según sus implicaciones ambientales y la mitigación de los efectos de los desastres; desarrolla la estructura físico espacial del territorio en consonancia con el desarrollo socioeconómico y ambiental, y contribuye a la protección del patrimonio cultural y ambiental, donde junto a los espacios públicos el paisaje rural y urbano son objetos de protección (Pérez Ruiz y Galiano Maritán, 2012, 7). Los anteriores cometidos del POT son coincidentes con los contemplados por la Ley 388 de 1997 (Artículo 6), dirigidos a definir las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales; diseñar y adoptar los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital; y definir los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

En este contexto la doctrina colombiana se ajusta preferentemente a definir el POT desde la forma como esta previsto en la norma jurídica, y concuerdan en su finalidad al declararlo “carta de navegación que el Municipio deberá adoptar mediante acuerdo del Concejo Municipal, para orientar el ordenamiento de su territorio por un período mínimo de tres administraciones municipales” (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2003, 40).

En el seguimiento a las disposiciones jurídicas, Maldonado Copello, Pinilla Pineda, Rodríguez Vitta y Valencia Dávila (2006, 67 – 68) explican que esquemáticamente el POT puede clasificarse desde la perspectiva territorial gracias a los componentes general, urbano y rural; desde la jerarquía de sus disposiciones en normas estructurales, generales y complementarias; y desde sus vigencias, representadas en corto, mediano y largo plazo, la primera para programas de ejecución y componentes urbanos - rurales, la segunda para el

componente urbano, y la tercera para el componente general (Ley 388, 1997, Artículo 28).

Si bien se identifica un consenso sobre la figura del POT, para esta investigación, este instrumento normativo merece algunos comentarios adicionales. Inicialmente debe destacarse que si bien se habla del POT como una norma es preciso puntualizar que se trata de una provocada por un acto administrativo, esto es, surge en el marco de la autonomía administrativa territorial de una declaración de voluntad, de carácter unilateral, de un órgano del Estado en cumplimiento de función administrativa, que produce efectos jurídicos para la Administración y los administrados (Marín Cortés, 2015). De manera mas puntual, el POT es una normativa que se origina por regla general en la declaración de voluntad unilateral del Concejo Municipal como órgano de la Administración Pública, o excepcionalmente por el Alcalde, que en cumplimiento de función administrativa dispone de la reglamentación del ordenamiento territorial de su jurisdicción gracias a la competencia asignada por el ordenamiento jurídico.

El origen de la declaración de la voluntad administrativa en un órgano pluripersonal como el Concejo Municipal, o unipersonal como el Alcalde, en nada afecta el carácter unilateral de la manifestación de voluntad que da origen al POT, por el contrario, dicha declaración unilateral de voluntad adquiere la naturaleza de reglamento, toda vez que el POT proveniente de un órgano en cumplimiento de función administrativa, es de carácter general y tiene vocación de permanencia.

El POT adquiere la mayor jerarquía en el orden normativo municipal al reglamentar la planeación físico espacial del territorio y complementar la económica y social, determina la articulación y armonización de los planes de desarrollo de las administraciones cuatrianuales, convoca la estructura y funcionamiento del orden centralizado y descentralizado del Municipio, tiene una vigencia mínima general de doce años dividida en una de mediano plazo cuando cumple ocho años de vigencia, y una a corto plazo cuando se cumplen los cuatro años, se estructura desde un componente general, uno urbano y uno rural a través de normas estructurales, generales y complementarias, características que hacen del POT una norma con particularidades llamativas. Su vigencia, que engloba y compromete la de los planes de desarrollo municipal de por lo menos tres administraciones, se prolonga automáticamente en caso de no adelantarse su revisión y reformulación cuando se cumple el mínimo de doce años previstos por la Ley. Al tiempo, la validez de las normas del

POT están comprometidas por vigencias parciales de acuerdo con los componentes que lo integran, y si bien la Ley 388 de 1997 y las demás normas reglamentarias son minuciosas sobre los tipos de normas que concurren en el POT, sus componentes, y las figuras que deben quedar desarrolladas en él como ocurre con los determinantes de superior jerarquía, solo el Municipio – Distrito es la autoridad que define los contenidos que a él ingresan y le dan cuerpo. De ahí que la incorporación del derecho al paisaje responda a un acto de voluntad política, del cual, solo a partir de la motivación que lo causa, es posible identificar los alcances reglamentarios con los cuales se contempla la protección del paisaje como objeto jurídico. Esto alimenta el carácter amplio e indeterminado del derecho al paisaje, pues contrario a cerrar y delimitar el sentido de ese objeto jurídico de protección, el Municipio en su ejercicio reglamentario del ordenamiento territorial, se convierte en una autoridad administrativa que selecciona e incluso privilegia el alcance a partir del cual lo desarrolla en las normas del POT y otras que se pueden desprenden de este.

Alcances reglamentarios del derecho al paisaje en el Acuerdo 046 de 2006

El Acuerdo municipal 046 de 2006, que resultó del proceso de revisión y ajuste del Acuerdo 62 de 1999, contempló una reglamentación del paisaje que transversalizó el POT, idea compartida por Molina Saldarriaga (2013) que considera que en el citado Acuerdo el paisaje es transversal a los tipos de suelo y sus usos. Desde Molina Saldarriaga (2013, 61) se identifica el carácter funcional de la reglamentación que el POT cumplió sobre el paisaje: como valor, desde el cual se estimó el aporte de una intervención sobre el territorio, como criterio de actuación, en la medida que fue directriz a partir de la cual se constituía una condición para realizar un juicio y tomar una decisión (62), y como recurso. Desde el carácter material u objetivo de las reglamentaciones se propone un desarrollo del paisaje de la mano del ambiente, del patrimonio cultural y del espacio público, como a continuación de evidencia.

Inicialmente en el componente general quedó incluido en el modelo de ocupación territorial y en el imaginario de ciudad (Acuerdo 046, 2006, artículos 12 y 13) ambos contribuyendo a definir el sentido axiológico y principalístico del ordenamiento territorial, y en esa oportunidad, incluyeron el paisaje como objeto de protección y de ordenamiento entorno al río Medellín. Con ello vale

destacar que el primer alcance reglamentario del paisaje fue de tipo ambiental, vinculándolo a la principal fuente hídrica de la jurisdicción con un rol de eje multimodal a partir del cual se ha definido el ordenamiento territorial. Este alcance se reforzó en los objetivos dos y cinco del imaginario de ciudad, en los cuales el paisaje se reiteró como un elemento integrado al medio natural con especial valor en el espacio público, al tiempo que se contempló como recurso de protección en suelos rurales.

El valor que progresivamente depositaron las normas del POT de 2006 sobre el paisaje reforzaron no solo su alcance como un bien integrado al ambiente en su componente natural, sino al espacio público, también en su dimensión natural. La presencia del paisaje en normas ambientales y de espacio público lo dotaron de alta relevancia, toda vez que estos alcances los contempló el POT en su contenido estructural del componente general, el cual estaba integrado por sistemas estructurantes naturales y artificiales que constituían el sistema de espacio público global del municipio. En dicho contenido el paisaje figuró de manera reiterada en los estructurantes naturales del sistema de espacio público. Así se aprecia en el parágrafo tres del artículo 19 donde era uno de los componentes de protección del espacio público en las fajas y áreas de retiro del recurso hídrico; en el artículo 26 como elemento que definía los componentes del sistema orográfico, y en el artículo 29 a través del cual el paisaje era objeto prioritario que guiaba las acciones sobre los ecosistemas estratégicos municipales, metropolitanos y regionales.

Con la misma jerarquía fue un objeto de protección y ordenamiento en el sistema de equipamientos, uno de los sistemas estructurantes artificiales del sistema global de espacio público. En ese sentido disponía el artículo 51 al paisaje como criterio para determinar los equipamientos de primer orden de ámbito regional, metropolitano y de ciudad. Su alcance se reforzó en las disposiciones sobre el sistema de espacio público integrado por plazas, parques, plazoletas y zonas verdes, es el caso del artículo 57 que se vale del paisaje como valor a partir del cual se definía un parque; el artículo 60 que lo privilegió como elemento para definir los miradores panorámicos gracias a las visuales y el poder de referenciación para la población, y los artículos 61 y 62 que fijaron los principios generales de manejo y diseño de un mirador panorámico.

No obstante llama la atención la disposición del artículo 59, que luego de definir las zonas verdes que mantenían función de ornato y recreación pasiva, en su parágrafo primero, que disponía la amplificación de tipologías de los elementos que podían integrar el sistema de espacio público artificial, hizo

una asimilación explícita entre los valores paisajísticos y los elementos que integran el espacio público al disponer que son elementos constitutivos del sistema de espacio público artificial “los elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada por su localización y condiciones ambientales y paisajísticas, tales como cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos, antejardines, cerramientos.” ¿Es esta asimilación resultado de la interpretación municipal de Medellín al elaborar la reglamentación del POT? No. El municipio colombiano se ve abocado a enfrentar y desarrollar reglamentariamente esa asimilación toda vez que tiene su origen en la normativa nacional. Inicialmente el artículo 59 parece ajustarse al tenor del artículo 5 de la Ley 9 de 1989, el cual, contrario a definir el paisaje se ocupa del espacio público, y en él, incorpora el paisaje solo como uno de los múltiples elementos que definen la naturaleza pública del espacio en Colombia. Sin embargo el artículo 59 va mas allá, llega a sujetar el paisaje a la modalidad de espacio público, restándole a su individualidad y autonomía como objeto jurídico con particularidades propias, de manera que el espacio público absorbe al paisaje.

La asimilación del artículo 59 del Acuerdo 046 de 2006 refleja el acatamiento expreso de una norma nacional que incurre en el error de hacer asimilaciones o condicionamientos entre objetos jurídicos, y con ello, entre derechos, que si bien se articulan y comparten contenidos, mantienen su individualidad e identidad como objetos de protección con trayectorias y particularidades autónomas que no siempre concurren en caso de vulneración. La asimilación entre el paisaje y el espacio público si bien resulta de las disposiciones de la Ley 9 de 1989 se concreta especialmente en el Decreto 1504 de 1998. Este último solo se refiere al paisaje en la modalidad de áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico, como elemento complementario en modalidad de componente de vegetación natural o intervenida, y finalmente, de alto valor para el caso de los POT y para el citado caso de la asimilación, dentro de los elementos constitutivos artificiales o contruados, como un elemento para determinar las áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada que sean incorporadas como tales en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen, tales como cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos, antejardines, cerramientos, lo que constata que es una norma reglamentaria nacional y no un desarrollo reglamentario municipal la que al asimilar el paisaje con el espacio público subsume el primero dentro del segundo.

A diferencia de los artículos anteriores que dotan al paisaje de un significativo sentido de espacio público, el artículo 75 desarrolló su dimensión patrimonial,

integrándolo como una de las expresiones que reposa en construcciones y que por ello puede tener especial significado para la sociedad. El artículo 82 lo incluyó como un elemento que exigía la recuperación y preservación en el área de influencia para inmuebles declarados como bienes de interés cultural de la nación. Fue además un criterio de valoración para considerar sectores de interés patrimonial (artículo 94) al igual que una característica para determinar los niveles de intervención de sectores de interés patrimonial (artículo 95) y objeto de protección de sectores de interés patrimonial de conservación urbanística y arquitectónica (artículo 97) y de preservación urbanística (artículo 98).

También en el componente urbano del Acuerdo 046, el componente de parques, plazas, plazoletas, zonas verdes y miradores panorámicos que integran el sistema estructurante urbano, retoma las reglamentaciones sobre el paisaje como elemento objeto de la actuación mantenimiento que requerían este tipo de espacios públicos (artículo 174) y como elemento a partir del cual se debe orientar el manejo y ejecución de actuaciones físicas del amoblamiento urbano (artículo 179). En el componente de equipamientos el paisaje se contempló como un elemento que podía justificar áreas de retiro en aquellos destinados para la educación formal (artículo 183).

Luego de incluirse como uno de los parámetros para determinar la ubicación de antenas de telecomunicaciones (artículo 232) el paisaje aparece de manera significativa en el segmento de tratamientos urbanísticos. Inicialmente se vincula como uno de los valores que conducen a la delimitación y declaración de zonas homogéneas (artículo 239) alcance que luego fue desarrollado dentro del tratamiento de conservación, al fijarse como objetivo “la valoración, protección y recuperación de los sectores que cuentan con un conjunto de 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.” (artículo 241). Seguidamente, para el tratamiento de consolidación el paisaje se propone como uno de los valores a ser reforzados y establecidos en las zonas delimitadas para ese tipo de intervención.

Aunque Molina Saldarriaga (2013) a la par del ambiente también lo asocia con el espacio público, se estima que es el alcance ambiental del paisaje el que resurge con fuerza entre los criterios que definían el área neta para la aplicación de aprovechamientos (artículo 253), se reiteró como objeto de protección que justifica la aplicación de aislamientos (artículo 255), finalidad que también justificaba los 60 metros lineales a cada costado de la Avenida Las

Palmas (artículo 268), pero aún más, dentro de las reglamentaciones para los procesos de urbanización en los suelos urbano y de expansión, como uno de los criterios ambientales para las actuaciones urbanísticas (artículo 295).

En lo correspondiente al componente rural, dentro de las normas estructurales el alcance ambiental del paisaje se prolonga al ser catalogado como recurso natural renovable presente en los sistemas orográfico, hidrográfico y de áreas de interés ambiental y ecosistemas estratégicos (artículo 360), es criterio de declaratoria de los cerros tutelares Morro Pelón, Pan de Azúcar y El Picacho, adscritos al sistema orográfico, al tiempo que es parámetro de uso en zonas localizadas dentro de los mismos (artículo 366) y de valoración de los corredores construidos de importancia ambiental (artículo 372). Dentro de las normas estructurales rurales el paisaje es criterio de prohibición para la localización de escombreras donde no se pueda garantizar la mitigación de los impactos ambientales (artículo 394) al tiempo que determina la localización de la infraestructura de servicios públicos (artículo 384).

Finalmente es de destacar que el alcance ambiental del paisaje se extiende a través de disposiciones generales del componente rural, como era de esperarse su aparición en la definición de suelo de protección (artículo 396) si se tiene presente que el paisaje es un constitutivo legal de ese tipo de suelo de acuerdo con el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y el desarrollo reglamentario del Decreto 3600 de 2007. Igualmente es criterio para la identificación de vivienda campestre (artículo 413) y orientación para el desarrollo de intervenciones en suelos rurales (artículo 414) que se replica y desarrolla en la intervención de preservación (artículo 417) y la intervención de consolidación urbana (artículo 421) el paisaje en el suelo rural sella su impronta ambiental al condicionar las áreas mínimas para la conformación de lotes (artículo 425) la altura máxima de construcción por fuera de las áreas urbanas en los corregimientos (artículo 426), la subdivisión de predios y parcelaciones (artículo 431) y los parámetros de construcción (artículo 445).

Alcances reglamentarios del derecho al paisaje en el Acuerdo 048 de 2014

En las normas reglamentarias del Acuerdo 048 de 2014 el derecho al paisaje tiene alcances jurídicos de tipología ambiental, patrimonial con énfasis cultural; vial, y residualmente en usos y aprovechamientos del suelo,

los cuales se corresponden con los mismos alcances de la legislación y las reglamentaciones nacionales. Además las normas que incluyen o desarrollan el paisaje tienden a diferenciarlo en su tipología urbana o rural, replicando los alcances reglamentarios de la legislación de la década del setenta y procurando una delimitación e identificación a partir de las condiciones que facilitan la clasificación de los suelos en el territorio.

Los alcances jurídicos identificados en la exploración de la norma se ubican y distribuyen principalmente en el marco estratégico como elemento alineador y unificador de las diversas propuestas y metas de largo plazo del POT, la estructura ecológica, el sistema público colectivo, y el sistema ocupacional, todos ellos elementos transversales que concretan el uso y ocupación del territorio. Finalmente algunas disposiciones aisladas y especiales se identifican en los sistemas institucionales y de gestión del POT.

Desde el marco estratégico el paisaje fue reconocido como uno de los bienes amparables por los contenidos axiológicos de la ruralidad sostenible, uno de los principios rectores del nuevo POT. Contemplado en el artículo 5 numeral 9, la ruralidad sostenible incluye al paisaje campesino como uno de sus bienes tutelables, desde el cual se deben hacer efectivos los cometidos de los principios de la función social y ecológica de la propiedad privada, la prevalencia del interés público sobre el particular, y el reparto equitativo de cargas y beneficios, los cuales, según la norma, hacen posible la consecución y consolidación de un modelo ocupacional coherente y consistente con las dinámicas y metas de transformación del territorio.

El contenido rural se mantiene sobre el paisaje en la definición del imaginario de ciudad (Artículo 6). Apoyado en los principios rectores del POT, el imaginario incide en el paisaje desde el cometido de construir un sistema territorial culturalmente rico y plural, donde se valore el paisaje y la geografía. En dicho imaginario el área rural se prevé integrada al entorno regional, acogiendo funciones de protección ecológica, producción de bienes y servicios ambientales donde el paisaje rural tradicional es mantenido. En este orden se identifica que el paisaje recibe especial tratamiento en la planeación rural del territorio mas que en el urbano, dejando ver con ello la identificación de valores paisajísticos en las actividades, usos y potencialidades agrícolas, agropecuarias, forestales y mineras que construyen el territorio en un suelo específico que determina usos y aprovechamientos.

El alcance reglamentario rural del paisaje se reitera dentro del marco estratégico en lo correspondiente a la clasificación del suelo. El artículo 15 declara como suelos rurales los terrenos por su valor paisajístico ecológico, productivo y cultural que se reservan para garantizar la base natural, la actividad productiva y usos y actividades suburbanas. Hasta este punto es claro que el paisaje representa un alcance reglamentario definitivo para el componente rural de la planeación del ordenamiento territorial de la ciudad al definirse como contenido de un principio rector, variable del imaginario de ciudad, y directriz de clasificación de suelos rurales. Sin embargo su alcance comienza a variar a partir de la Estructura Ecológica que lo contempla en la red de conectividad ecológica, en las áreas para la prestación de servicios culturales, en los criterios de manejo del sistema orográfico, y en los criterios de manejo de áreas de aprovisionamiento de alimentos.

La red de conectividad ecológica (artículo 33) pretende promover y conservar procesos biológicos y el sostenimiento de poblaciones que se mantiene en paisajes fragmentados por motivos de la urbanización y la expansión. De ello que adicional a asumir el paisaje como plataforma de conectividad, la red de conectividad ecológica lo estima dentro de los enlaces estructurantes como las áreas de análisis para la consolidación de la red.

El alcance ecológico o ambiental del paisaje se identifica también en las áreas para la prestación de servicios culturales, los cuales son definidos por el artículo 40 como beneficios inmateriales producidos por los ecosistemas que van desde características espirituales, escénicas, de inspiración artística e intelectual, reflexión, recreación hasta experiencias estéticas. En esta oportunidad el alcance ambiental o ecológico del paisaje definido como sustrato material valioso trasciende las meras condiciones ecosistémicas e incrementa sus características y significados a partir de las construcciones humanas que se producen sobre dichos sustratos ambientales, generando parámetros de identificación de paisajes culturales que se constituyen en áreas de prestación de servicios culturales para la población.

En el caso de los criterios para el manejo del sistema orográfico los insumos de la red de conectividad ecológica dan lugar a aquellos para el manejo del citado sistema, donde la ecología del paisaje se comprende como una herramienta para viabilizar la estabilidad y permanencia de la red ecológica como parte del sistema orográfico. En la misma dirección pero con especificidades diferentes, el paisaje figura en los criterios de manejo de las áreas de aprovisionamiento de alimentos, exaltando que una vez mas refuerza su incidencia en el ordenamiento

territorial rural, para el cual dispone la promoción de emprendimientos de actividades agro y ecoturísticas que fortalezcan el respeto por el paisaje agroproductivo. (Artículo 50).

Pero al igual que en el Acuerdo 046 de 2006 por encima del alcance ambiental, patrimonial, o de planeación que tiene el paisaje, el de mayor relevancia y peso tiene lugar en el sistema público y colectivo, compuesto por los subsistemas de espacio público de esparcimiento y encuentro, de equipamientos, de patrimonio cultural inmueble, de servicios públicos, y de movilidad. De ellos el paisaje figura con frecuencia como una figura con alcances incidentes en el subsistema de espacio público y encuentro, de patrimonio cultural inmueble, y de movilidad.

El subsistema de espacio público y encuentro define sus categorías inicialmente a partir de su naturaleza y función, de donde se desprenden las tipologías según su dominio –bienes de uso público, área libre de equipamiento público y área libre privada de uso público– y según su función –parque, ecoparque, parque recreativo, parque cívico, plaza, zona verde recreacional, y mirador panorámico–. Dentro de esta primera clasificación el paisaje reviste incidencia en la modalidad de Zona verde recreacional, definida como “espacios públicos con predominio de vegetación relacionada con árboles, arbustos y cobertura de piso, combinada para uso de jardines, con una mínima proporción de pisos duros y amoblamiento urbano necesarios para su apropiación y disfrute en función de la recreación pasiva/contemplativa” (artículo 69) la cual tiene entre sus cometidos aportar a la consolidación de la estructura verde en el paisaje urbano, haciendo de la dimensión natural del ambiente un componente del paisaje.

El alcance ambiental vinculado al espacio público también se evidencia en la clasificación del subsistema de espacio público de esparcimiento y encuentro (artículo 71). En la disposición se reitera la sumisión de la dimensión natural del ambiente ante el paisaje toda vez que en el ámbito del río Medellín entre las funciones de esta categoría está el rescate de los valores naturales como cualificadores del paisaje, tendencia que se reitera con la función en el ámbito de laderas. Entre las actuaciones específicas en los ecoparques para garantizar su manejo integral sobresalen el reconocimiento de valores escénicos y el control de los impactos negativos sobre los elementos naturales como estrategia para su incorporación de manera efectiva al subsistema de espacio público de esparcimiento y encuentro, supeditando el paisaje al espacio público. Igualmente son acciones el mantenimiento de las características

paisajísticas y el respeto de las áreas de valor paisajístico en caso de desarrollos de infraestructura.

A las anteriores disposiciones las sigue una que exalta como pocas la protección del paisaje en el ordenamiento territorial. El artículo 78 propone la estructura del paisaje como el escenario a partir del cual se exaltan las quebradas como elementos estructurantes de la ciudad, lo que conduce a definir los lineamientos paisajísticos de los ecoparques de quebrada y otros cuerpos de agua. Con una dimensión teleológica similar figuran las reglamentaciones correspondientes a las actuaciones en ecoparques de cerro y otros elementos del sistema orográfico (artículo 82) desde los cuales al paisaje se le reconoce una función sociocultural, y donde su conservación suscita el mantenimiento de la estructura del paisaje. En parques recreativos pasivos (artículo 84) se propone la protección del disfrute escénico y resalta el alcance ambiental del paisaje al promover la cobertura vegetal y el diseño ecológico. En parques cívicos (artículo 86) se integra en uno de los criterios que guían las actuaciones para su gestión. El mismo sentido se replica para plazas y parques cívicos asociadas a la función cultural y simbólica por su valor histórico y cultural (artículo 90) para plazas y parques cívicos asociadas a la función ecológica y paisajística (artículo 91), y para los miradores panorámicos (artículo 93).

En la misma tendencia del POT de 2006, luego del alcance ambiental el paisaje se reglamenta desde su dimensión patrimonial. Así se aprecia en el subsistema de patrimonio cultural inmueble (artículo 133) donde el paisaje es uno de los valores que define la declaratoria de bienes al tiempo que es un valor que justifica la incorporación de otros no declarados que sean considerados dentro de las modalidades de sectores de preservación del paisaje cultural rural, y espacios de patrimonio arqueológico y paisajístico. En la misma tendencia del Acuerdo 046, el subsistema de patrimonio cultural inmueble que desarrolla reglamentariamente al paisaje, es incorporado por el POT en el Sistema Público y Colectivo municipal al tiempo que se incorpora en el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural. En el subsistema de patrimonio cultural el paisaje es una figura determinante para la clasificación de los bienes. El artículo 134 inicialmente ubica al paisaje dentro de la categoría de bien de interés cultural. De allí desprende el subgrupo de paisajes culturales, y de él, el paisaje cultural evolutivo, y el asociativo. La misma clasificación la reitera dentro de la categoría de bienes de valor patrimonial no declarados.

En la dimensión patrimonial del paisaje se aprecia un reglamentación con mayor profundidad. Si bien el artículo 136 lo incluye como uno de los valores

en los bienes de interés cultural del grupo urbanístico, individualiza el paisaje en la modalidad de bienes de interés cultural del grupo paisajístico, los cuales se definen por valores estéticos, simbólicos o históricos. En esta modalidad ubican el paisaje cultural evolutivo y el paisaje cultural asociativo. El primero se define como aquel que está “asociado con las formas de vida tradicional y que exhibe evidencias materiales significativas de su evolución en el tiempo, habiendo llegado a su forma actual en relación con imperativos de tipo social, económico, administrativo o religioso y en respuesta al ambiente natural; puede o no retener un rol social activo en la sociedad contemporánea”, el segundo como aquellos donde “los elementos naturales presentan poderosas asociaciones religiosas, artísticas o culturales, más que evidencias culturales materiales; estas últimas pueden ser insignificantes o incluso estar ausentes”. Acompañando a los bienes declarados, el paisaje también incide en aquellos cuyo valor patrimonial no ha sido declarado, de donde resultan 15 lugares con categoría de paisaje cultural (artículo 140). La dimensión patrimonial se cierra con los criterios de manejo de espacios públicos declarados (artículo 151) y con los criterios de manejo para sectores con tratamiento de consolidación nivel 4 (artículo 155).

En disposiciones posteriores el paisaje reaviva su alcance ambiental. Es el caso de su incorporación entre los criterios para clasificar los corredores verdes (artículo 170), toda vez que ellos pueden agregar “conectividad ecológica y paisajística que aportan al paisaje valores estéticos de legibilidad, apropiación peatonal, reconocimiento colectivo, calidad urbanística y en algunos casos, valores históricos”. El artículo 188 de manera expresa equipara espacio público con paisaje al fijarlos como los objetos de protección que exigen implementar los lineamientos para la intervención y tratamiento de la sección vial de cualquier vía, previendo el artículo 204 la recuperación y mantenimiento de valores paisajísticos para los corredores verdes rurales, el diseño y construcción de paisaje en corredores verdes urbanos, y la inalterabilidad de las condiciones de paisaje en las propuestas de corredores. El alcance ambiental del paisaje sobresale en las disposiciones correspondientes al uso forestal protector. En el caso de usos compatibles o complementarios prevé la posibilidad de edificar destinando el inmueble al uso forestal en mención y asegurando que el inmueble guarda armonía con dicho paisaje (artículo 399), finalidad que en términos similares sujeta la localización construcción de ciclorrutas y vías pecuarias (artículo 400), y que en el caso del uso forestal productor (artículo 405) generan usos condicionados o restringidos de actividades que “se adapten a las condiciones naturales del territorio y no impacten el paisaje”, finalidad que se reitera en el uso del suelo agropecuario (artículo 405).

Conclusiones: Tradiciones y apuestas sobre el paisaje en los POT de Medellín

De la comparación de las disposiciones reglamentarias del Acuerdo 046 de 2006 y el Acuerdo 048 de 2014, el paisaje mantiene varias tradiciones que lo definen en el escenario de la ciencia del Derecho. Se trata de un bien jurídico que ha motivado el desarrollo reglamentario desde la capacidad autonómica municipal y cuyos resultados se han formalizado en la figura del POT. Ello permite proponer que fuera del acatamiento del ordenamiento jurídico nacional disperso y equivoco que se ha ocupado del paisaje, como en el caso de Medellín, la autoridad municipal viene agotando esfuerzos por englobar de forma comprensiva y coherente al paisaje como un elemento irrenunciable de su ordenamiento territorial. En ello, los desafíos por la incorporación y desarrollo armónico de este bien jurídico regulado por normas nacionales poco actualizadas que se le imponen al municipio, parece haber encontrado derroteros de seguridad jurídica en la diversidad material de las disposiciones nacionales que lo contemplan y que deben ser guías sobre la elaboración de las normas del POT.

Así, si bien sobre el municipio recae la obligación de reglamentar el paisaje como objeto jurídico que exige protección, para dicha tarea transita en una pluralidad de alcances y dimensiones que al contrario de seguirse dispersando parecen definidas desde los desarrollos de la normativa nacional, tradición que se refleja en los alcances reglamentarios que el POT ha plasmado sobre el paisaje.

Con ello, la primera y mas sobresaliente de las tradiciones reglamentarias radica en que su desarrollo se ha dado a partir de la diversidad material que la legislación nacional ha ofrecido, haciendo del paisaje un objeto con contenidos comunes al espacio público, al ambiente, al patrimonio, y a las normas de planeación y gestión del suelo. Justamente esta diversidad de dimensiones a partir de las cuales se pone en acción la capacidad reglamentaria sobre el paisaje permite proponer una de las apuestas que sobre él ha hecho el municipio de Medellín. Tanto en el Acuerdo 046 de 2006 como en el 048 de 2014 el paisaje se debate principalmente desde su naturaleza afín y compartida con el espacio público y el ambiente, pero a diferencia del Acuerdo 046 que le da mayor preponderancia como un elemento integrado, dependiente y en ocasiones idéntico y similar al espacio público como se apreció en la literalidad del artículo 59, en el Acuerdo 048 esa relación cobra mayor distancia y claridad, estableciendo relaciones de compatibilidad en las que disminuyen los intentos de asimilación y subsunción.

En ambos Acuerdos el paisaje figura en el componente general del POT, cobrando mayor preponderancia y visibilidad en el 048 de 2014 que lo incluyó en el Marco estratégico, en la Estructura Ecológica y en el Sistema Público Colectivo, sin dejar de lado que hace parte del imaginario de ciudad e incluso, se integra al principio de ruralidad sostenible, a diferencia del Acuerdo 046 que en comparación se limitó a incorporarlo en el Modelo de Ocupación, en el imaginario de ciudad y en algunos objetivos. Pero en ambos Acuerdos es una apuesta sólida incorporar una especial protección del paisaje en el escenario rural. Mientras en el Acuerdo 046 figuró como parte de los objetivos encaminados al ordenamiento del suelo rural, en el Acuerdo 048, como se mencionó, hace parte del contenido del principio de ruralidad sostenible, y el imaginario de ciudad lo eleva a elemento integrador con el entorno regional, fuente de protección de recursos ecológicos, y potenciador de bienes y servicios mineros, forestales y agropecuarios, a tal nivel que es uno de los criterios para definir el suelo rural.

El peso ambiental del paisaje en el Acuerdo 046 se expresó a nivel rural como uno de los elementos que contribuían a la definición de los suelos de protección, además apareció con mayor recurrencia en normas sobre retiros y en los estructurantes naturales del Sistema de Espacio Público. No obstante el Acuerdo 048 en el sistema hidrográfico lo propone la estructura del paisaje como escenario que exalta las quebradas y otros cuerpos de agua, y hace de él un valor y criterio frente a los usos forestales.

Ambos Acuerdo comparte de base los alcances reglamentarios del paisaje en su dimensión de patrimonio cultural, concurriendo en ambas normativas como elemento decisivo de la declaratoria de bienes de interés cultural y en el ordenamiento de sectores. Pero a diferencia del 046, el actual POT proporciona mayor desarrollo reglamentario al paisaje en una fusión de sus propiedades ambientales y culturales al contemplar la figura del paisaje cultura y desarrollarlo a través de las modalidades de paisaje cultural evolutivo y paisaje cultural asociativo, proporcionando una reglamentación mas profunda en la dimensión patrimonial al crear el grupo paisajístico dentro del grupo de bienes de interés cultural.

A las tradiciones y apuestas que sobre el paisaje se pueden extraer de los POT de Medellín están algunas tan detalladas como que ambos Acuerdos coinciden en emplearlo como criterio para definir la tipología de vivienda campestre; mientras que para los tratamientos urbanísticos en el 046 estuvo incluido como un objetivo del tratamiento de conservación y valor en el tratamiento

de consolidación, el 048 lo reserva y privilegia solo en el tratamiento de conservación, y si bien fue un valor en las modalidades de parque y mirador panorámico en el sistema de equipamientos del Acuerdo 046, el 048 no solo lo contempla en los miradores panorámicos, sino también para los parques recreativos pasivos, los parques cívicos, para plazas y parques cívicos asociadas a la función cultural y simbólica por su valor histórico y cultural, y para plazas y parques cívicos asociadas a la función ecológica y paisajística. Pero una de las apuestas a exaltar del Acuerdo 048 es su aproximación a una postura comprensiva del paisaje como objeto del ordenamiento territorial, al considerarlo dentro de las áreas de prestación de servicios culturales, como un bien inmaterial que de radica en los valores escénicos, artísticos, intelectuales, espirituales y recreativos de los ecosistemas. ■

Referencias bibliográficas

- Corte Constitucional de la República de Colombia (1992) Sentencia T – 406.
- Escuela del Hábitat CEHAP – UN (2006) Estrategia de participación ciudadana en la revisión y ajuste al POT Medellín 2005. Conceptos básico del plan de ordenamiento territorial. Cartilla ciudadana de preguntas y respuestas. Medellín: Universidad Nacional de Colombia. Disponible on line en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/3204/1/CartillaPot.pdf>
- Flick, U. (2004). Introducción a la investigación cualitativa. Madrid: Paideia Galiza; Morata.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2003) Gestión del suelo urbano. En el marco del ordenamiento territorial. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Maldonado Copello, M. M. et. alt. (2006) Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy.
- Martínez Carazo, P. C. (2006) El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. En: Pensamiento y Gestión. N. 20. Barranquilla: Universidad del Norte. pp. 165 – 193.
- Molina Saldarriaga, C. A. (2013) Una aproximación al paisaje como categoría jurídica y derecho subjetivo en el plan de ordenamiento territorial de Medellín. En: Revista Opinión Jurídica. Vol. 12. N. 23. Medellín: Universidad de Medellín. pp. 49 – 66.

- Pérez Ruiz, M. E. & Galiano Maritán, G. (2012) Los Planes de Ordenamiento Territorial y urbanismo. Principales consideraciones sobre su naturaleza jurídica. En: Aletheia. Cuadernos críticos del Derecho. pp. 1 – 25.
- Ramírez Robledo, L. E. et. alt. (2004) Paradigmas y modelos de investigación. Guía didáctica y módulo. Ed. 2. Medellín: Fundación Universitaria Luis Amigó.
- Vásquez Santamaría, J. E. (2015) El Referencial Sociojurídico de la Política Pública de Planeación Urbana de Medellín. Medellín: Fundación Universitaria Autónoma de las Américas.

Normativa

- Constitución Política de Colombia (1991).
- Congreso de la República (1989) Ley 9.
- Congreso de la República de Colombia (1993) Ley 99.
- Congreso de la República de Colombia (1994) Ley 152.
- Congreso de la República de Colombia (1997) Ley 388.
- Congreso de la República de Colombia (1997) Ley 397.
- Congreso de la República de Colombia (1998) Ley 472.
- Congreso de la República de Colombia (2008) Ley 1185.
- Congreso de la República de Colombia (2011) Ley 1454.
- Congreso de la República de Colombia (2012) Ley 1551.
- Presidencia de la República de Colombia (1974) Decreto 2811.
- Presidencia de la República de Colombia (1976) Decreto 622.
- Presidencia de la República de Colombia (1978) Decreto 1715.
- Ministerio de Desarrollo Económico de la República de Colombia (1998) Decreto 879.
- Ministerio de Desarrollo Económico de la República de Colombia (1998) Decreto 1504.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de la República de Colombia (2007) Decreto 3600.
- Ministerio de Cultura de la República de Colombia (2009) Decreto 763.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de la República de Colombia (2010) Decreto 2372.
- Concejo de Medellín (2014) Acuerdo 048.
- Concejo de Medellín (2006) Acuerdo 046.