

**SCIENTIA**  
REVISTA DE INVESTIGACIÓN

Scientia

ISSN: 0258-9702

viceipup@ancon.up.ac.pa

Universidad de Panamá

Panamá

Vásquez Santamaría, Jorge Eduardo

El paisaje como determinante de superior jerarquía para los planes de ordenamiento territorial

Scientia, núm. 160, julio-diciembre, 2015, pp. 243-272

Universidad de Panamá

Panamá, Panamá

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=651769460009>

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

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Autor: Juan Carlos Gil Acevedo  
Título: Inter-textos III  
Técnica: fotografía digital  
Dimensiones: variables  
Año: 2014

## *El paisaje como determinante de superior jerarquía para los planes de ordenamiento territorial<sup>1</sup>*

DOI: 10.17533/udea.esde.v72n160a10

1 Artículo de investigación, producto del proyecto *Medellín y las transiciones sociojurídicas para la ordenación del territorio: segunda oportunidad para los Planes de Ordenamiento Territorial de las ciudades en Colombia – primera fase*, del grupo de investigaciones Orbis Iuris, Facultad de Derecho de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas, en la línea de investigación “Derecho, conflicto e internacionalización”. Investigación terminada en el año 2014.

Fecha de recepción: 01 de diciembre de 2015

Fecha de aprobación: 18 de diciembre de 2015

# El paisaje como determinante de superior jerarquía para los planes de ordenamiento territorial

*Jorge Eduardo Vásquez Santamaría*<sup>2</sup>

## Resumen

Ante el cumplimiento de la primera vigencia general de los Planes de Ordenamiento Territorial –POT– en los municipios de Colombia como instrumentos reglamentarios para la planeación del ordenamiento territorial, el artículo identifica y analiza referentes jurídicos del derecho al paisaje como determinantes para la formulación, elaboración, actualización y ejecución de los POT, justificando su naturaleza a partir de criterios legales que los catalogan como criterios de superior jerarquía desde una dimensión primordialmente ambiental, pero también territorial, de espacio público y patrimonial.

**Palabras clave:** paisaje, reglamentación, ambiente, POT, ordenamiento territorial, patrimonio.

## The natural landscape as a determinant and dominant factor in the establishment of land development plans

### Abstract

After the completion of the first land development plans—POT—as the regulatory instruments for land use planning across the municipalities of Colombia, this article identifies and analyzes the legal framework concerning the right to natural landscape as determinant in the design, development, update, and implementation of POT. This is justified on the legal criteria that label the natural landscape as a higher-level condition from both a primarily environmental dimension, but also a territorial, responding to public space and heritage.

**Keywords:** landscape, regulatory environment, POT, land use, heritage.

---

2 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 Funlam. Investigador del Grupo de Investigaciones Orbis Iuris de la Facultad de Derecho de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas. Correo electrónico: jorgevasquezantamaria@outlook.com

**Citación de este artículo usando el sistema APA:** Vásquez Santamaría, J. E. (2015). El paisaje como determinante de superior jerarquía para los planes de ordenamiento territorial. *Estudios de Derecho*. 72(160), 243-272. DOI: 10.17533/udea.esde.v72n160a10

# **El paisaje como determinante de superior jerarquía para los planes de ordenamiento territorial**

## **Introducción**

La adopción del Estado Social de Derecho, la definición de un nuevo compendio de derechos ampliado y contentivo de facultades de naturaleza social, económica, cultural, colectiva y ambiental, así como la creación de instituciones para alcanzar los fines del Estado, se unen a la renovada concepción del ejercicio de las funciones de los poderes públicos, exaltando en nuestro caso el ejercicio de la función administrativa para el ordenamiento del territorio.

En este escenario uno de los pilares más significativos previsto en la Constitución de 1991 es el relacionado con la organización del territorio, el cual es contemplado como uno de los principios constitucionales, y como tal, “consagran prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida, y en consecuencia, restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata, tanto por el legislador como por el juez constitucional” (Sentencia T-406 de 1992).

El ordenamiento territorial es parte fundamental de la organización política y del funcionamiento administrativo del Estado, esto es, el ordenamiento territorial se refiere a la naturaleza política y organizativa del Estado y de las relaciones entre los gobernantes y los gobernados. A partir de este principio Colombia formalizó un paso altamente significativo en su historia constitucional y jurídica, que posibilita al Estado organizarse y funcionar de manera pacífica después de décadas de conflictos internos, provocados por la falta de acuerdo para definir un modelo central o federal desde el cual se guiara el ejercicio del poder administrativo en el territorio. Puede potenciar el desarrollo económico y social de las comunidades al aproximar la construcción de instrumentos de planeación del desarrollo a ejercicios participativos de base, de la misma forma que encuentra el potencial de convocar la participación para la elaboración y ejecución de instrumentos de planeación espacio – territorial, promover el respeto por el pluralismo y la diversidad étnica y cultural con su reconocimiento y protección a partir de enfoques diferenciales, fortalecer

la defensa y garantía de bienes colectivos, y potenciar una cultura de participación democrática con alto sentido de acción política en la ciudadanía.

La organización del territorio como principio constitucional del Estado avanza sobre desarrollos alcanzados en el constitucionalismo colombiano, por ejemplo, al ser asimilado como “el componente que permite la lectura de la conformación, funcionamiento y proyección del Estado, y dentro de él, de la gobernabilidad y eficacia del ordenamiento jurídico en la población ubicada en el territorio” (Vásquez, 2012, p. 44). El ordenamiento territorial proporcionó no solo la fuerza para la aparición y/o fortalecimiento de muchas instituciones e instrumentos generados en el ordenamiento jurídico para la organización y funcionamiento del Estado, sino también, para la efectivización de los derechos, y el desarrollo de nuevas figuras y postulados en reconfigurados escenarios de organización social. Uno de esos escenarios es la *Ciudad*, su aparición, sus transformaciones, crecimiento y materialización como campo relacional de crecientes demandas y obligaciones, la ubican como uno de los grandes desafíos contemporáneos para cualquier Estado, particularmente el colombiano.

En Latinoamérica, Colombia se ha caracterizado por ser un país de ciudades, pues es el que más espacios urbanos construidos ha desarrollado a lo largo de su historia, lo que hace del país un lugar con una significativa experiencia sobre el ordenamiento del territorio, incluyendo a la *Ciudad* como una destacada variable de él, y en ella, la organización de la vida urbana. La *Ciudad* en Colombia llegó a los años noventa como un nuevo y redimensionado objeto de regulación enriquecido por una trayectoria nutrida por fenómenos sociojurídicos, lo que exige para el Derecho una renovada construcción y comprensión de la realidad, y en ello, de la necesidad de elaborar dispositivos para enfrentar la confluencia de problemáticas crecientes en los ámbitos sociales, económicos, culturales y políticos, concentrados con más frecuencia en una forma determinada de organización social como es la *Ciudad*.

Por ello, la *Ciudad* colombiana se ubica como objeto fáctico y conceptual de estudio, de naturaleza humana y cultural, en la que se generan y recrean referentes sociojurídicos trascendentes para la definición del ordenamiento jurídico encargado del ordenamiento del territorio. Las proximidades y distancias entre la *Ciudad* como construcción y devenir de realidades individuales y colectivas, como derecho potencialmente validado desde su dimensión material y formal, como escenario de participación que dota de sentidos al territorio y lo hacen una construcción humana, se hicieron visibles en el primer proceso de reformulación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) dado el cumplimiento de la vigencia reconocida por la ley que los regula.

Los POT son un muy buen ejemplo de los avances jurídicos en materia del ordenamiento del territorio en las ciudades del país. Instrumentos propios de la autonomía municipal, son una materialización de las prescripciones jurídicas generales que suponen la delimitación política y axiológica del principio de la organización política y territorial del Estado, y desde ellos, del principio democrático, de participación, de descentralización y autonomía de las entidades territoriales en las cuales la *Ciudad* se somete a procesos de reglamentación jurídica para materializar principios y derechos como la función social y ecológica de la propiedad privada, la prevalencia del interés público sobre el privado, la solidaridad, la igualdad, el ambiente sano, la gestión del riesgo de desastres, el espacio público y la vivienda.

Con el cumplimiento de los doce años mínimos de vigencia legal, los POT obligaron a las autoridades municipales a emprender los procesos de evaluación, ajustes y reformulación de la normativa para una nueva y prolongada vigencia, en medio de un país cuyas realidades han variado a grandes velocidades desde la promulgación de la Carta Política de 1991. Los POT, como referentes que manifiestan el ejercicio de la voluntad política, y quizá de la acción política de la ciudadanía, emprendieron un proceso de transición normativa en el cual se hizo necesario enfocar la mirada en las fortalezas y debilidades aportadas por el ordenamiento jurídico a la *Ciudad*; a las secuelas del conflicto armado interno en la *Ciudad*, al funcionamiento de las distintas modalidades de descentralización administrativa del Estado en relación con la *Ciudad*, del crecimiento económico y la inserción masificada en los procesos globalizadores desde la modernización de la *Ciudad*, todos fenómenos que han profundizado sus influencias en la *Ciudad* regulada por los POT.

De allí que los procesos de transición de los POT como normativas para la gestión y ordenación de los territorios municipales y distritales, abrieran un escenario sociojurídico pertinente para indagar una forma de transformación de vida social como la *Ciudad*, y con ella, de sus referentes jurídicos. En este orden de ideas se propuso como pregunta de investigación: ¿Cuáles son los referentes sociojurídicos determinantes para la formulación, adopción y ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) ante la primera transición normativa impuesta por el ordenamiento jurídico colombiano en el marco de la Constitución Política de 1991?

La primera fase o dimensión del problema toma los referentes sociojurídicos generales que desde los avances del ordenamiento jurídico, determinaron la transición normativa de los POT como instrumentos principales que guían el ordenamiento del territorio municipal. Esa generalidad posibilita determinar los

referentes que guiarán la formulación, adopción y ejecución del POT, permitiendo posteriormente emprender indagaciones donde se delimite el fenómeno sociojurídico en un escenario geográfico concreto, definido por los mismos constructos jurídicos promovidos desde la promulgación de la Carta de 1991 para guiar el ordenamiento territorial en la respectiva jurisdicción de cada municipio.

## Metodología

La metodología es la manera como enfocamos los problemas y la forma en que le buscamos las respuestas (Taylor & Bogdan citados por Sandoval Casilimas, 1996, p. 27). La transición de los POT como instrumentos que norman la *Ciudad* es nuestro objeto de estudio, el cual se asume como un fenómeno social caracterizado por el ejercicio de la institucionalidad administrativa con la ciudadanía a través de formas jurídicas reglamentarias. Para su indagación se propone una metodología mixta o cuantitativa con preponderancia del modelo cualitativo, toda vez que, como lo expresa Sandoval Casilimas (1996, p. 28), es el modelo pertinente debido a que exige diferenciar la realidad empírica de la epistémica que se aprenden en el ejercicio.

Desde la realidad empírica se tiene una existencia independiente del sujeto que la conoce; mientras la epistémica requiere para su existencia, de un sujeto cognoscente, el cual está influido por una cultura y unas relaciones sociales particulares, que hacen que la realidad epistémica dependa para su definición, comprensión y análisis del conocimiento de las formas de percibir, pensar, sentir y actuar propias de esos sujetos cognoscentes, algo que se reúne para el caso en la interacción entre investigadores y los actos que definen la transición reglamentaria del POT como instrumento que normaliza la *Ciudad*.

De allí que explicar y valorar cuáles de los referentes deben ser directrices para el nuevo proceso de formulación de los POT vea en las formas de percibir, pensar, sentir y actuar del sujeto cognoscente, un conjunto de pasos sistemáticos pertinentes y afines a la realidad delimitada, integrada por hechos humanos, relaciones sociales, participación, y construcciones sobre el territorio.

La investigación cualitativa facilita 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, p. 27) lo que provee la aprehensión de las experiencias municipales en un periodo delimitado por la vigencia de los POT a partir de la Ley 388 de 1997 y referenciado jurídicamente por la Carta Política de 1991.

Desde la investigación cualitativa se emplea un trabajo documental a partir de categorías predefinidas de investigación, entendidas como elementos o dimensiones

de las variables investigadas. Se da lugar así a concepciones abiertas de la realidad, sin desechar posibles alternativas de respuesta, se promueve un ejercicio analítico de las variables con las que trabaja, se describen e interpretan realidades, que en este caso, generan acumulados cuantitativos que contribuyen a la comprensión de significados del proceso de ordenamiento territorial municipal y no a la mera descripción de los hechos.

A la metodología mixta se suma la implementación del método hermenéutico para la “comprensión de la realidad social bajo la metáfora de un texto, el cual es susceptible de ser interpretado mediante el empleo de caminos metodológicos con particularidades muy propias que la hacen distinta a otras alternativas de investigación” (Sandoval Casilimas, 1996, p. 67). Desde la hermenéutica se asume una actitud empática con respecto a la pretensión inicial del autor, pues el texto es la expresión de los sentimientos, pensamientos y comportamientos de quien lo realiza, lo que conduce a indagar las fortalezas y debilidades del ordenamiento territorial urbano a partir de un ejercicio interpretativo vinculado a los referentes normativos que regulan y reglamentan dicho ordenamiento, contribuyen a la realización de conductas humanas y en el ejercicio de derechos.

### **1. Los determinantes de superior jerarquía normativa para los POT**

Con la adopción de la Constitución Política de 1991 las normas nacionales que se incorporan al ordenamiento jurídico referentes al ordenamiento territorial, especialmente al urbano, se estiman como una fortaleza para el proceso de transición de los instrumentos de planeación y gestión urbana, de manera particular para el POT. Lo anterior porque dichas normas no solo obligan a la elaboración, adopción y ejecución del POT como un dispositivo reglamentario construido a partir de un debido proceso de participación democrática local, sino por la forma en que muchas de esas normas condicionan el contenido y alcance de la planeación y gestión urbana reglamentada por el POT, gracias a la naturaleza de referentes de superior jerarquía que les asigna la ley, lo que condiciona tanto su validez formal y material, como el ejercicio de la función pública del urbanismo y el enfoque de garantía de derechos humanos en el Municipio (Vásquez, 2015, p. 41).

Como ya se ha divulgado (Vásquez, 2015, p. 41) los POT definen una nueva etapa en la planeación del ordenamiento territorial del Municipio en Colombia, toda vez que siendo normas que reproducen y refrendan el principio de autonomía municipal en un Estado promotor de la descentralización administrativa territorial, surgen para ordenar el devenir local en varias materias que legalmente son calificadas como determinantes de superior jerarquía, lo que refrenda la centralización legislativa propia del Estado Unitario.



Las normas de superior jerarquía para un POT en Colombia son las relacionadas con la prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos; así como también las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales. Igualmente un POT está determinado por normas sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el patrimonio histórico, el artístico, y el arquitectónico; de señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia. También se incluyen las normas sobre componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal (Artículo 10, Ley 388 de 1997) (Vásquez, 2015, p. 41).

No obstante la relevancia y desarrollo de las materias citadas, y evidente ante la lectura literal del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el ambiente acapara y engloba el mayor compendio jurídico legal que resulta como determinante de superior jerarquía para los POT. Bajo la denominación de “conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales”, el artículo 10 asume como determinantes de superior jerarquía ambiental las directrices, normas y reglamentos expedidos por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Decreto 2811 de 1974; las normas sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las dirigidas al manejo de las cuencas hidrográficas; las expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica; y las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales.

El sometimiento de los POT a normas de superior jerarquía de carácter nacional se ve justificado en la previsión que para el desarrollo reglamentario tienen las normas municipales desde el POT, de manera que aseguren la efectiva realización de derechos, como por ejemplo el ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para

garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, así como los intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; el goce del espacio público, la defensa del patrimonio cultural, y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes (literales a, c, d, f, y m, Artículo 4, Ley 472 de 1998).

Entre los derechos que deben ser incluidos como determinantes de superior jerarquía para los POT se encuentra el derecho al paisaje. Si bien es un derecho sometido a un debate jurídico en el que se busca definir su naturaleza como derecho subjetivo y colectivo, del paisaje se puede afirmar que está implícitamente reconocido como derecho colectivo al amparo de los derechos constitucionales al ambiente sano y al espacio público, y desde la Ley 472 de 1998 no se restringe ni impide su reconocimiento como un derecho de esa tipología gracias al reconocimiento enunciativo de los derechos de colectivos.

Pero además, las razones para incluir al paisaje como determinante de superior jerarquía radica tanto en su consagración como principio general de la política ambiental del Estado colombiano en el numeral 8 del artículo 1, de la Ley 99 de 1993, como en la naturaleza de recurso natural renovable reconocido por la normativa nacional vigente, parámetros incluidos en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 como materias de superior jerarquía para los POT.

Lo anterior hace del paisaje un derecho que trasciende temporalmente a la Constitución Política de 1991 gracias a su desarrollo legal y reglamentario desde la década de los años setenta, pero al mismo tiempo encuentra en el nuevo orden constitucional refuerzos que definen y determinan su naturaleza, y permiten así su postulación como referente normativo de superior jerarquía para el ordenamiento territorial municipal reglamentado en los POT.

## **2. Determinantes de superior jerarquía a partir de los alcances del derecho al paisaje**

Establecer el alcance jurídico conceptual del derecho al paisaje en el ordenamiento jurídico colombiano fue un momento desarrollado a través de la investigación documental, por medio de un rastreo bibliográfico doctrinal, legal y reglamentario para el cual se emplearon fichas documentales de análisis y una matriz de organización y sistematización de información.

Si bien los resultados se presentan por separado desde las figuras normativas internacionales, la legislación y los reglamentos nacionales, el alcance jurídico conceptual del derecho al paisaje en el ordenamiento jurídico se categoriza como un concepto jurídico indeterminado que desarrolla alcances específicos inicial y principalmente para el sector ambiental, luego para la planeación de ordenamiento territorial municipal o distrital, la protección del patrimonio, y finalmente como lineamiento y contenido de las políticas del poder administrativo.

A continuación se presenta el paisaje como un objeto de regulación y de protección ambiental, en la medida que el Decreto 2811 de 1974 lo concibe desde entonces como un objeto de amparo ante la actividad humana, pues su alteración perjudicial o antiestética se catalogan como una modalidad de deterioro ambiental (Artículo 8). La reglamentación del derecho al paisaje en el Decreto 2811 de 1974 abrió el camino para su desarrollo legal y reglamentario, toda vez que está integrado por figuras como el Decreto 622 de 1977 que lo contempla como uno de los objetos del Sistema Nacional de Parques Naturales, el Decreto 1715 de 1978 que reglamenta su protección, y el Decreto 2372 de 2010 que lo incluye en la reglamentación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Igualmente es reconocido como principio general de la política nacional ambiental (Num. 8, art. 1, Ley 99 de 1993) e involucra funciones del Ministerio de Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, y proceso de licenciamiento (Artículo 5, 42 y 49, Ley 99 de 1993).

Fuera de su incidencia en el campo ambiental el paisaje también resulta ser uno de los objetos regulados por la normativa patrimonial, ampliando su alcance y reforzando su naturaleza de concepto jurídico indeterminado. Igualmente, en la Ley 388 de 1997, el paisaje encuentra lugar como materia de la planeación del ordenamiento territorial municipal, distrital y metropolitana.

De lo anterior que la planeación del ordenamiento territorial a través del POT como norma reglamentaria deba acoger, desarrollar y efectivizar los contenidos y dimensiones que abarca el derecho al paisaje, realizando los objetivos legales del ordenamiento territorial y fines de la función pública del urbanismo.

## **2.1 Alcance en normas internacionales y algunos efectos en el orden interno nacional**

De acuerdo con Molina Saldarriaga (2012), Colombia no ha suscrito instrumentos internacionales para la protección del paisaje, lo que refuerza la naturaleza jurídica incipiente de este derecho en la actividad normativa colombiana; sin embargo, rescata algunas normas internacionales que se ocupan del mismo. El Convenio

para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América suscrito por Colombia el 17 de enero de 1941 pero sin ratificar hasta la fecha, está sustentado con fuerza en el paradigma conservacionista del ambiente, al acoger figuras como parques nacionales, reservas, monumentos naturales y aves migratorias.

Molina también refiere el Convenio Europeo del Paisaje – CEP, adoptado el 20 de octubre del año 2000 (p. 169), del cual asegura es el instrumento internacional más importante en materia de protección al paisaje debido a que se ocupa del mismo de manera directa y expresa. En él se reconoce la relación entre los factores ambientales con factores sociales, políticos y económicos en la regulación del paisaje, sin limitarse a una visión naturalista. Tampoco limita el paisaje a áreas rurales o con valores excepcionales, en la medida que lo reconoce como elemento de la calidad de vida de las poblaciones urbanas.

Seguidamente Molina cita la Convención para la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, aprobado por Colombia mediante la Ley 45 de 1983, del cual puede mencionarse la protección de bienes naturales y culturales que merecen especial protección por sus características excepcionales, lo que demanda la adopción de medidas colectivas en coordinación con el Estado (2010, p. 167). Para ello postularemos las leyes 99 de 1993, 388 de 1997, 397 de 1997 y 1185 de 2011 como sustento legal esencial para la ejecución de las citadas medidas.

En la primera, por ejemplo, el paisaje se integra como principio de la política nacional ambiental que debe formular el Ministerio de Medio Ambiente (Artículo 2), pero además, es el Ministerio la autoridad del SINA que fija las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio (Num. 1, Artículo 5) que incluyen al paisaje; prepara con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deben incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo (Num. 3, Artículo 5) los cuales abarcan el paisaje por su naturaleza de recurso natural renovable; dirige y coordina el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del SINA (Num. 4, Artículo 5), regula la conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables (Num. 24, Artículo 5) en los que se incluye el paisaje; administra las áreas que integran el Sistema Nacional de Parques Naturales (SNPN), vela por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la Nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica (Num. 19, Artículo 5) y tiene la capacidad de adelantar expropiación en favor del SNPN (Num. 27, Artículo 5).

Sobre la capacidad de expropiación que le confiere la ley al Ministerio de Medio Ambiente, se debe exaltar que el paisaje es un bien jurídico desde el cual se puede motivar la utilidad pública e interés social para la adquisición por negociación directa o por expropiación de bienes de propiedad privada, siempre que se esté en el supuesto en el cual el paisaje constituido en la propiedad expropiable sea razón necesaria para la ejecución de obras públicas destinadas a su protección y manejo como recurso natural renovable que integra el medio ambiente. Por ello enuncia la ley (Artículo 107) como motivos de utilidad e interés social “la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables, la declaración y alindamiento de áreas que integren el SNPN, y la ordenación de cuencas hidrográficas con el fin de obtener un adecuado manejo de los recursos naturales renovables y su conservación”, motivos directamente relacionados con el alcance ambiental del paisaje según la legislación y reglamentación nacional iniciada con el Decreto 2811 de 1974.

Desde la Ley 388 de 1997 la protección de bienes naturales y culturales mediante la adopción de medidas colectivas en coordinación con el Estado, se devela principalmente con el acatamiento por parte de los municipios y distritos de las determinantes de superior jerarquía establecidas por la ley para la elaboración y adopción del POT, donde las directrices, normas y reglamentos expedidos por las entidades del SINA sobre aspectos de ordenamiento espacial del territorio de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Decreto 2811 de 1974, las regulaciones nacionales sobre usos del suelo, sobre conservación, preservación, uso y manejo de recursos naturales renovables, las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el SNPN y las reservas forestales nacionales, y las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, son normas superiores imperantes para las reglamentaciones municipales que determinan la elaboración de la reglamentación local que incluye al paisaje.

Desde la Ley 397 de 1997 y la reforma realizada por la Ley 1185 de 2008, la protección de bienes naturales y culturales mediante la adopción de medidas colectivas en coordinación con el Estado se ejercen desde la constitución de patrimonio cultural, el cual para el caso del paisaje estará determinado por el especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental o ecológico que puede adquirir un bien inmueble (Artículo 4, Ley 397, 1997). El patrimonio cultural de la Nación queda sujeto a la política estatal que se prevé en el artículo 6 de la Ley 397 de 1997, al que se sujetan las entidades territoriales, a las cuales les corresponde la declaratoria y el manejo del patrimonio cultural y de los bienes de interés cultural del ámbito municipal,

distrital, departamental, a través de las alcaldías municipales y las gobernaciones respectivas (Artículo 8, Ley 397, 1997).

Adicional a los tres instrumentos internacionales trabajados por Molina Saldarriaga vale agregar la Decisión 523 de 2002 de la Comunidad Andina de Naciones, por medio de la cual se adopta la Estrategia regional de biodiversidad para los países del trópico andino, Decisión en la cual el paisaje es una de las variables de los proyectos y programas de desarrollo e investigación que alimentan los instrumentos de planificación de la estrategia.

## **2.2 Alcance legal y reglamentario**

Cronológicamente el paisaje aparece como objeto de protección jurídica en el Decreto 2811 de 1974, al ser enunciado por el artículo 3. Si bien en esta normativa el paisaje no fue propuesto como un todo en la medida que la norma habla de la protección de los recursos del paisaje, queda englobado dentro de la protección de los recursos naturales renovables bajo una perspectiva en la cual el ambiente y el hombre no eran asumidos de manera integrada y relacional.

Así se desprende de los objetivos trazados por el Decreto 2811 (Artículo 2) cuando se propone lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, entre ellos el paisaje, según criterios de equidad que aseguran el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos, y la máxima participación social para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio Nacional; y prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos, para nuestro caso, la afectación que la explotación de minerales puede generar sobre el paisaje.

De lo anterior que el paisaje tuviera un alcance jurídico inicialmente suscrito al ambiente, en modalidad de recurso natural renovable, lo que le asigna una capacidad de recuperación y renovación ante el consumo o afectaciones generadas por la misma naturaleza o por la acción humana, posibilitando su regreso al estado original o “natural”, si contamos que no hay más intervención del hombre, o si la misma se sujeta a los derroteros del desarrollo sostenible. Pero con la tipología de recurso natural renovable, el paisaje también queda sujeto a perder la propiedad de regeneración si las actividades de consumo y afectación, son más altas e intensas que las que tiene el mismo paisaje para regenerarse.

Esta posibilidad aparece en el artículo 8 del Decreto 2811 de 1974, cuando define que uno de los factores de deterioro ambiental es la alteración perjudicial

o antiestética de paisajes naturales (literal j, Artículo 8). De dicha disposición son varios los alcances reglamentarios depositados en el paisaje como objeto ambiental jurídicamente protegido: se parte de la premisa que el paisaje sufre con frecuencia alteraciones, pero solo entran en la esfera de protección de la norma aquellas que se valoren como perjudiciales, lo cual no queda definido en el Decreto 2811, dejando en situación de ambigüedad la verificación de la alteración perjudicial. Igual suerte corre la alteración antiestética, en la medida que el valor estético depositado en el paisaje no cuenta en la normativa con criterios objetivos que permitan inferir que dicha alteración se provocó, o más allá de causarse, que sobrepasa el límite que configura el deterioro del recurso en términos estéticos para un conglomerado social determinado. Finalmente vale señalar cómo esta protección del paisaje está filtrada en una visión reduccionista del ambiente, en la medida que limita la protección a la modalidad de paisaje natural, sin que tengan lugar, de momento, otras tipologías de ambiente como el intervenido (agrícola) y artificial (ciudad) en las cuales se ubiquen esas especies de paisaje.

Vale señalar aquí que el desarrollo del derecho al paisaje en las normas jurídicas posteriores al Decreto 2811 de 1974, promovidas con base en otros paradigmas del ambiente, adicional a incluir las modalidades de paisajes urbanos y rurales, las engloba en la órbita de protección del poder judicial, cuando este recurso perfila su naturaleza de derecho colectivo, y del poder administrativo, cuando se sujeta a controles previos como el licenciamiento.

Justamente el artículo 28 del Decreto 2811 abre para el paisaje un alcance distinto que, sin desnaturalizar su tipología de recurso natural renovable, amplía su espectro legal y reglamentario. El alcance del que se habla es el preventivo, a través del licenciamiento, el cual se vincula con el propósito proteccionista del recurso ambiental. Disponía el artículo 28 que la ejecución de obras, el establecimiento de industria o el desarrollo de cualquiera otra actividad que, por sus características, pudiera producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, requería de estudio ecológico y ambiental previo, y además, obtener licencia. Dicho artículo fue derogado por el artículo 118 de la Ley 99 de 1993, sin que con ello el alcance preventivo a través del licenciamiento quedara por fuera del ordenamiento jurídico.

El artículo 49 de la Ley 99 de 1993 restableció la finalidad del artículo 28 del Decreto 2811 al disponer que la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, requiere de una Licencia Ambiental.



El mandato legal desarrolló la protección del paisaje inicialmente con las disposiciones del Decreto 1753 de 1994, que en su artículo 2 incluyó al paisaje como recurso ambiental de protección, al definir que la Licencia Ambiental es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo, a una persona, para la ejecución de un proyecto, obra o actividad que conforme a la ley y a los reglamentos puede producir modificaciones considerables o notorias al paisaje, y en la que se establecen requisitos, obligaciones y condiciones que el beneficiario de la Licencia Ambiental debe cumplir para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada, en los cuales, valga reiterarlo, se incluye el paisaje.

Con la derogatoria del Decreto 1753 de 1994 a cargo del Decreto 1728 de 2002, el paisaje fue invisibilizado debido a que no fue incluido en la definición de Licencia Ambiental, situación que se reiteró con el Decreto 1180 de 2003, que derogó el Decreto 1728. La ausencia expresa y literal del paisaje como objeto de protección previa a cargo de autoridad administrativa, que otorgaba licencia ambiental, solo fue subsanada con el Decreto 1120 de 2005, que retomó el alcance del Decreto 1753 de 1994, e incluyó que en la licencia se entendían implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, entre ellos el paisaje.

El alcance se reiteró en los mismos términos con el artículo 3 del Decreto 2820 de 2010, donde la protección del paisaje se amplió a partir de la inclusión del estudio de impacto ambiental para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables. En el 2014 el Decreto 2041 al igual que el Decreto 2820 incluyó al paisaje entre sus considerandos y en la definición de Licencia Ambiental en los mismos términos antes expuestos, lo que hace del paisaje un recurso natural renovable objeto de protección de manera previa ante la obligación de obtener Licencia Ambiental de parte de autoridad administrativa, cuando este pueda resultar alterado o modificado por una obra, proyecto o actividad humana.

El alcance preventivo y proteccionista de las normas ambientales sobre el paisaje, por ejemplo a través de la exigencia de Licencia Ambiental, se articula y justifica desde el sentido especial que el Decreto 2811 de 1974 confirió al paisaje entre sus artículos 302 a 304. En el artículo 302 el alcance reglamentario que el Decreto ha conferido al paisaje se transforma; pasa de un conjunto de recursos naturales renovables a ser categorizado como derecho de la comunidad, alcance esperado de este Decreto, toda vez que el mismo define el medio ambiente como un patrimonio común (Artículo 1), dentro del cual el paisaje es uno de sus componentes. Como derecho, el paisaje se asocia a la capacidad de disfrute, en su modalidad urbana y rural y ya no meramente natural, de tal manera que contribuya al bienestar físico



y espiritual, reforzando la vinculación de la protección del ambiente sano con los derechos a la salud y la vida de las personas.

En este punto es importante vincular el alcance del paisaje urbano y rural a los desarrollos legales que estas modalidades de ambiente tendrían en la década de los años noventa. El territorio como componente esencial del ambiente desarrolló una importante e incidente clasificación a partir de disposiciones legales. Con la Ley 388 de 1997, el suelo, como manifestación territorial y ambiental, fue clasificado en urbano, rural, extensión, suburbano y de protección (Artículos 30 a 35). De allí que las modalidades previstas en el artículo 302 del Decreto 2811, comenzaran a tener un intenso desarrollo en la esfera municipal a través de los POT como normas que formalizan la clasificación del suelo, y con ello, su vocación, determinando así la tipología de paisaje posible en un territorio determinado, y las medidas de protección en cada caso particular a partir de las características propias del suelo en el que se constituye el paisaje.

En este sentido, paisajes urbanos son los propios de los suelos urbanos (Artículo 31, Ley 388 de 1997) esto es, aquellos donde hay infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación para permitir la habitación de concentraciones poblacionales que demandan bienes y servicios. Paisajes rurales son los que se configuran en suelos no aptos para el uso urbano, con destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas (Artículo 33, Ley 388 de 1997).

Pero adicionalmente, siguiendo la clasificación del suelo de la Ley 388 de 1997 y la asociación del paisaje con la escenificación natural en principio sostenida por el Decreto 2811 de 1974, los suelos de protección (Artículo 35, Ley 388 de 1997) son una excelente plataforma del paisaje, toda vez que dichos suelos se definen legalmente por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, esto es, el paisaje se convierte en factor que determina la clasificación de un suelo como de protección.

Este alcance es determinante para el paisaje, en la medida que se incorpora como objeto de protección en una amplia cantidad de normas jurídicas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), y dentro de este, del SNPN, ambos, principales dispositivos de regulación y reglamentación de suelos de protección, y por tanto, de valores paisajísticos ambientales.

El SNPN está reglamentado desde el artículo 328 del Decreto 2811 de 1974. Entre sus finalidades la norma destaca conservar áreas 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. De lo anterior se deduce que el paisaje se emplea no solo como objeto de protección del SNPN, sino como parámetro o criterio a partir del cual es posible asegurar la declaratoria de categorías especiales que se deben regir por la planeación ambiental territorial que demanda el SNPN.

Para la adecuada comprensión de los alcances de la reglamentación es necesario tener presente que el Decreto 2811 dispuso en el artículo 327, que se denomina SNPN al 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 que adelante se enumeran. En este conjunto de características se encuentra el paisaje, y si bien el artículo 327 no menciona en que tipología se ubica, el manejo que le ha dado el Decreto 2811 asegura que se asume en las características naturales.

En este sentido, el paisaje es uno de los valores que puede determinar la categorización de parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de flora, santuario de fauna<sup>3</sup>, y sobretodo, vía parque, en la medida que esta última modalidad se define como “Faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento”. Sin embargo, la vía parque es la única modalidad del SNPN que según el artículo 330 del Decreto 2811, no requiere de zonas amortiguadoras en la periferia para que atenúen las perturbaciones que pueda causar la acción humana.

La evolución jurídica del alcance del paisaje como elemento del SNPN se evidencia con el Decreto 662 de 1977. Esta normativa contiene los reglamentos 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 reserva y declara dentro de alguno de los tipos de áreas definidas

---

3 “Artículo 329.- El sistema de parques Nacionales tendrá los siguientes tipos de áreas: a. -Parque Nacional: Área de extensión que permita su autoregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tiene valor científico, educativo, estético y recreativo Nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo; b. - Reserva Natural: Área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales; c. - Área Natural única: Área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea es escenario natural raro; d. - Santuario de flora: Área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora Nacional; e. - Santuario de Fauna: Área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna Nacional; (...).”

y en el artículo 329 del Decreto- Ley número 2811 de 1974” (Artículo 1), lo que incluye al paisaje, el cual refuerza su alcance en términos patrimoniales.

Para dar cumplimiento a las finalidades del artículo 328 del Decreto 2811, el Decreto 622 fija, entre otros, el cometido de reservar y conservar áreas que posean valores sobresalientes de paisaje (Num. 4, Artículo 3). Dispuso este Decreto que el INDERENA era la autoridad competente para el manejo y administración del SNPN, por lo que entre sus funciones tenía regular la realización de propaganda relacionada con paisajes naturales o con la protección de los recursos naturales (Num. 8, Artículo 13). Ante la liquidación del INDERENA y la creación del Sistema Nacional Ambiental con la Ley 99 de 1993, el Decreto 3572 de 2011 crea la Unidad Administrativa Especial Parques Naturales Nacionales de Colombia, complementando la que fue creada a través del Decreto 216 de 2003, y le confiere las funciones relacionadas con el SNPN (Artículo 2), a la cual también le corresponde la coordinación del SNAP del que hace parte el SNPN (Artículo 7, Decreto 2372, 2010)<sup>4</sup>.

En la reglamentación vigente sobre el SNAP contenida en el Decreto 2372 de 2010, el paisaje es definido como el nivel de la biodiversidad que expresa la interacción de los factores formadores (biofísicos y antropogénicos) de un territorio (literal m, Artículo 2), única disposición normativa identificada que define la categoría del paisaje en el ordenamiento jurídico, lo que conduce a reservar dicha definición a la especialidad de la reglamentación del SNAP, en la medida que es una condición para la adecuada aplicación de varias de las categorías reglamentadas por el Decreto 2372 de la siguiente manera:

La categoría de Parque Natural Regional se define como el espacio geográfico en el que paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional mantienen la estructura, composición y función, así como los procesos ecológicos y evolutivos

4 Con la promulgación de la Ley 99 de 1993 las competencias del INDERENA sobre el SNP pasaron al Ministerio de Medio Ambiente, que en el artículo 5, numerales 18, 19 y 27 tenía por funciones reservar, alindar y sustraer las áreas que integran el SNP y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento; administrar las áreas que integran el SNP, velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica; adquirir para el SNP o para los casos expresamente definidos por la presente ley, bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público; adelantar ante la autoridad competente la expropiación de bienes por razones de utilidad pública o interés social definidas por la ley, e imponer las servidumbres a que hubiese lugar. El Decreto 216 de 2003 fija como entidad adscrita del Ministerio de Ambiente la Unidad Administrativa Especial del SNP, definida por el artículo 19 como una dependencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, encargada del manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los asuntos que le sean asignados o delegados, y le asigna funciones. La Unidad esta incluida dentro de la reglamentación del Decreto 2372 de 2010, el cual en el artículo 7 le confiere a la Unidad la Coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

que los sustentan y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlas a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute (Artículo 13). El Distrito de Manejo Integrado es el espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute (Artículo 14); por último, las Áreas de Recreación son igualmente espacios geográficos en los que los paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas, con un potencial significativo de recuperación y cuyos valores naturales y culturales asociados, se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, conocimiento y disfrute. De las disposiciones anteriores se evidencia el alcance del paisaje como uno de los componentes que definen la categorización de varias de las Áreas Protegidas, además se emplea como un sustrato de la naturaleza de cada categoría, cuyos valores están asociados a la apropiación de la sociedad.

Finalmente, de las disposiciones del Decreto 2372 de 2010, es menester destacar que la representatividad ecológica es criterio para que la autoridad competente defina la posibilidad de sustracción de Áreas Protegidas, en el sentido que la zona a sustraer no debe incluir elementos de biodiversidad (paisajes, ecosistemas o comunidades), no representados o insuficientemente representados en el SNAP, de acuerdo a las metas de conservación definidas.

Una vez hemos agotado los alcances del paisaje dentro del SNAP y del SNPN como posibilidad y tipología que concurre en suelos clasificados como de protección, es necesario retomar los alcances de los artículos 303 y 304 del Decreto 2811 de 1974 sobre la protección del paisaje como recurso renovable. En ellos las medidas de protección se extienden a la Administración y a quienes ejecuten obras. En el artículo 303 se establece que la preservación del paisaje exige de la Administración:

determinar las zonas o lugares en los cuales se prohibirá la construcción de obras; prohibir la tala o la siembra o la alteración de la configuración de lugares de paisaje que merezca protección; fijar límites de altura o determinar estilos para preservar la uniformidad estética o histórica, y tomar las demás medidas que correspondan por ley o reglamento.

Con el citado artículo, el paisaje mantiene su apertura a modalidades urbanas, rurales y naturales, y claramente se impone como un componente de la planeación territorial. En la realización de las obras, quien ejecute debe procurar mantener la armonía con la estructura general del paisaje, lo que confiere a este recurso la naturaleza de obligación urbanística en los casos de intervención del territorio.

El Decreto 1715 de 1978 es una reglamentación especial que busca desarrollar los contenidos del Decreto 2811, la cual es un incipiente adelanto frente al paisaje como derecho. Remitiéndose a los artículos 302 y 304 del Decreto 2811, el Decreto 1715 asignaba al INDERENA la determinación de los paisajes objeto de protección (Artículo 1), establecía la definición de la anchura de las carreteras a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Transporte<sup>5</sup> (Artículo 2), pudiendo el INDERENA participar en su definición, así como en la fijación de las prohibiciones, restricciones o regulaciones a que haya lugar en relación con la instalación o puesta de vallas y avisos que tengan fines publicitarios o de propaganda en general (Artículo 3).

La incipiente protección al paisaje se ve reflejada en el artículo 4, que nuevamente se reserva y restringe solo a algunos componentes naturales del paisaje, por lo que se estima que el listado de recursos allí propuestos es enunciativo y no taxativo. En detalle, este artículo prohíbe deformar o alterar elementos naturales como piedras, rocas, peñascos, praderas, árboles, con pintura o cualquier otro medio para fines publicitarios o de propaganda en general, sin que se puedan aducir fines artísticos para producir tales efectos.

La precariedad e indeterminación de la protección al paisaje sobresale también en la reglamentación del artículo 5 del Decreto 1715, que pretende complementar los efectos de las alteraciones perjudiciales y antiestéticas del literal j del artículo 8 del Decreto 2811 de 1974, sin establecer criterios o parámetros que permitan su adecuación típica en términos de legalidad.

La disposición, sobre este vacío, establece como sanciones el requerimiento para retirar las vallas y anuncios que se consideren antiestéticos y limpiar los elementos naturales que hayan sido pintados con fines publicitarios o de propaganda en general, y la aplicación de multas hasta doscientos mil pesos cuando el deterioro se pueda subsanar por el propio contraventor y hasta quinientos mil pesos cuando no se pueda subsanar; monto que se fijará teniendo en cuenta la gravedad de la infracción y la capacidad económica del contraventor. El artículo 6 discrimina la competencia para la aplicación de las multas, donde era el INDERENA el competente cuando la infracción resultara por fuera de las anchuras de retiro de las vías, y del Ministerio de Obras Públicas cuando ocurriera dentro del área.

Con la adopción de la Constitución Política de 1991 el medio ambiente es elevado a la categoría de derecho constitucional colectivo, lo que redimensiona el

5 El Decreto 1715 en el artículo 2 remite al Decreto Ley 154 de 1976, donde se preveía como funciones de la Dirección General de Construcción de Carreteras, entre otras: Ejecutar la política sobre construcción de carreteras nacionales y sus obras complementarias, y Fijar los criterios básicos de diseño de carreteras, normas, especificaciones, construcción e ingeniería de materiales y exigir el cumplimiento de las normas de contratación.

alcance de las regulaciones y reglamentaciones previas y posteriores a su entrada en vigencia en Colombia. Una de las normativas más significativas sobre el ambiente posterior a la Constitución es la Ley 99 de 1993. En ella, el paisaje es elevado a uno de sus más altos niveles, al ser considerado como principio general de la política nacional ambiental (Num. 8, Artículo 1). Así el paisaje no solo se convierte en un derrotero obligatorio cuatrienal para el ejecutivo nacional encargado de la formulación de la mencionada política, sino también en un componente del Sistema Nacional Ambiental al que se someten las autoridades administrativas que integran dicho sistema.

En la Ley 99 de 1993 el paisaje está abarcado en las competencias del Ministerio de Medio Ambiente, toda vez que a este le corresponde “dictar regulaciones de carácter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geosférica, hídrica, del paisaje, sonora y atmosférica, en todo el territorio nacional” (Artículo 5), asumiendo las funciones que eran propias del INDERENA.

También el paisaje es comprendido en esa normativa en materia de aplicación de tasas retributivas y compensatorias (Artículo 42). Inicialmente se incluye dentro de la posibilidad de fijarse tasas para compensar los gastos de mantenimiento de su renovabilidad como conjunto de recursos naturales renovables, luego se integra en una de las reglas para la definición de costos y beneficios sobre los cuales se calculan las tasas retributivas:

El cálculo de la depreciación incluirá la evaluación económica de los daños sociales y ambientales causados por la respectiva actividad. Se entiende por daños sociales, entre otros, los ocasionados a la salud humana, el paisaje, la tranquilidad pública, los bienes públicos y privados y demás bienes con valor económico directamente afectados por la actividad contaminante. Se entiende por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes.

Posterior a la Ley 99 de 1993 el ambiente encontraría en la Ley 388 de 1997 una normativa de gran incidencia con el ejercicio de las funciones municipales, distritales y metropolitanas en materia de planeación del ordenamiento territorial municipal, en donde el paisaje se manifiesta como uno de sus componentes. En esta ley el paisaje es individualizado y se convierte en objeto de varias regulaciones que amplían su alcance jurídico. Inicialmente se incluye como una de las posibilidades de acción urbanística, figura por medio de la cual se ejerce la función pública del urbanismo, y con ello, se abre la capacidad reglamentaria de la autoridad local, en el sentido que corresponderá al Municipio o Distrito “Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística” (Num. 11, Artículo 8).

De la capacidad reglamentaria que asigna la Ley 388 de 1997 a los municipios y distritos se deriva la obligación de incorporar el paisaje en el POT en los términos necesarios que demanden las condiciones locales del territorio. En el caso del POT, el paisaje debe ser incluido tanto en el componente general<sup>6</sup>, en el componente urbano<sup>7</sup> y en el componente rural<sup>8</sup>. En el primero de ellos, la obligación para el municipio o distrito esta en:

señalar las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico (Num. 2.2, Artículo 12).

La citada obligación es reiterada por el numeral 2, artículo 9, del Decreto 879 de 1998, y confirma la naturaleza de prolongación ambiental como materia de superior jerarquía para el POT, más si se tiene en cuenta que la obligación se apoya en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 2811 de 1974. En el segundo componente, el municipio o distrito debe hacer la:

delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas específicas que los complementan en la presente Ley; (...) (Num. 2, Artículo 13).

Lo anotado es también obligación reiterada por el Decreto 879 de 1998 en el artículo 10, numeral 3. Finalmente, en el componente rural, se dice que el POT debe contar con la:

delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos (Num. 3, Artículo 14).

6 Ley 388 de 1997. Artículo 12: El componente general del plan de ordenamiento deberá contener:

2. Contenido Estructural, el cual deberá establecer, en desarrollo y concreción de los aspectos señalados en el numeral 1 de este artículo, la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la correspondiente identificación de la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala.

7 Ley 388 de 1997. Artículo 13: El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas.

8 El componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales.



Y la obligación se reitera en el numeral 3, artículo 11 del Decreto 879 de 1998.

Además del POT, instrumento normativo para municipios con una carga poblacional de 100.000 habitantes o más, el paisaje se impone para los municipios con carga poblacional comprendida entre los 30.000 y 100.000 habitantes, los cuales expiden Plan Básico de Ordenamiento (PBO). Estos planes deben contener un componente general, uno urbano y uno rural, pero en ellos se realizan ajustes con la finalidad de simplificar su adopción y aplicación (Artículo 16). En un PBO se debe incluir en el componente general “El establecimiento de las áreas de reserva y las regulaciones para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, así como para las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico”; en el componente urbano, “La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas urbanísticas que los complementan, (...)”.

En la Ley 388 de 1997, el paisaje también es objeto de las normas urbanísticas estructurales (Artículo 14), como aquellas que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. En el numeral 1.5 se dispone como normas estructurales las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y, en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación.

Como una posibilidad expresa de la participación de las organizaciones cívicas en el ordenamiento del territorio municipal o distrital, la Ley 388 de 1997, prevé la posibilidad que dichas organizaciones propongan la asignación específica de usos y aprovechamientos del suelo en micro zonas de escala vecinal, esto es, en los casos donde el efecto se limite de manera exclusiva a sus respectivos territorios y no contraríen las normas estructurales del POT. En las zonas solo residenciales estas propuestas podrán referirse a normas de paisajismo (Artículo 22). Asimismo, en usos residenciales y solo por solicitud del organismo en el que se deposita la representación de la comunidad, puede la entidad de desarrollo urbano correspondiente otorgar una reglamentación urbanística especial que puede incluir normas de paisajismo.

Por último, desde la Ley 388 de 1997 se aprecia la incidencia del paisaje como motivo de utilidad pública para promover procesos de expropiación de propiedades privadas, alcance que como se vio también se encuentra en la Ley 99 de 1993. En el literal h, artículo 58, define la ley que la preservación del patrimonio cultural



y natural de interés nacional, regional, local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico, son motivo de utilidad pública para adelantar la acción urbanística expropiatoria.

Un alcance jurídico adicional del paisaje en la planeación del ordenamiento territorial municipal o distrital, y con ello, para el ejercicio de la función pública del urbanismo, esta dado por la incidencia metropolitana. El artículo 319 constitucional que contempla las áreas metropolitanas es desarrollado en la Ley 1625 de 2013, que explica que aquellas están formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo<sup>9</sup>, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada.

Debe exaltarse que con el municipio núcleo a partir del cual se fija el proceso asociativo con los otros municipios, formaliza el trabajo asociado para la coordinación y programación del desarrollo, el ordenamiento territorial, y la racional prestación de servicios público domiciliarios. Como una de las funciones de las áreas metropolitanas, se dispone la formulación de un Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (Artículo 13), el cual incluye la definición de lineamientos para la localización de las áreas de reserva para la protección del medio ambiente, de los recursos naturales y del paisaje, como la determinación de áreas estratégicas susceptibles a ser declaradas como áreas protegidas, y la definición de las directrices para su ejecución u operación cuando se definan como hechos metropolitanos.

De esta manera los lineamientos metropolitanos en materia de paisaje se constituyen en determinantes de superior jerarquía para el ordenamiento territorial municipal cuando los mismos abarcan el paisaje como hecho metropolitano. En esos casos los lineamientos metropolitanos deben trascender al POT de cada municipio integrante del área con la finalidad de homogenizar directrices reglamentarias, entre ellas el paisaje, por disposición expresa de la ley orgánica que regula las áreas metropolitanas y sus Planes Integrales de Desarrollo.

Otro alcance jurídico adicional del paisaje, también relacionado de manera primordial con el ambiente y la planeación del ordenamiento territorial, se desprende desde el espacio público. De un lado el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, incluye el paisaje como modalidad de espacio público con una preponderancia patrimonial,

---

9 Ley 1625 de 2013. Artículo 4: Será municipio núcleo, la capital del departamento; en caso de que varios municipios o distritos sean capital de departamento o ninguno de ellos cumpla dicha condición, el municipio núcleo será el que tenga en primer término mayor categoría, de acuerdo con la Ley 617 de 2000.

específicamente cuando cita “la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad”. Esta disposición fue reglamentada por el Decreto 1504 de 1998 que especificó sobre el paisaje su naturaleza de espacio público como elemento complementario, pero, a diferencia de la Ley 9 de 1989 que le otorga un sentido patrimonial, retoma su énfasis ambiental: “Componente de la vegetación natural e intervenida. Elementos para jardines, arborización y protección del paisaje, tales como: vegetación, herbácea o césped, jardines, arbustos, setos o matorrales, árboles o bosques”.

Para efectos de la planeación del ordenamiento territorial, también el Decreto 4066 de 2008, que modifica disposiciones del Decreto 3600 de 2007, engloba el paisaje en algunas de las normas relacionada con el suelo rural y suburbano. En el artículo 1 sobre tratamiento de consolidación en baja densidad para usos industriales, en particular para la sabana de Bogotá, la consolidación se sujeta a la “aplicación de patrones de desarrollo de baja ocupación y baja densidad, con regulaciones y normas específicas dirigidas específicamente a la recuperación y preservación de los valores ambientales y/o paisajísticos del sector y su entorno”.

Seguidamente se identifica una protección expresa del derecho al paisaje en el artículo 5, en la medida que las condiciones básicas de localización de usos industriales en suelo rural suburbano exigen que el POT o las unidades de planificación rural contemplen como mínimo, la delimitación cartográfica de las áreas de actividad industrial en suelo rural suburbano, las alturas máximas y las normas volumétricas a las que debe sujetarse el desarrollo de los usos industriales, de forma tal que se proteja el paisaje rural.

Para las áreas de actividad industrial en la sabana de Bogotá el artículo 7 modifica el artículo 18 del Decreto 3066 de forma que para la asignación de tratamiento industrial en los municipios de la sabana de Bogotá el POT respectivo debe adoptar las normas de planificación complementaria para dichas áreas, con el fin de mejorar la calidad ambiental y disminuir el impacto paisajístico. Esas normas deberán contener por lo menos la delimitación de los elementos que por sus valores naturales, ambientales o paisajísticos deben ser conservados, estableciendo las medidas específicas de protección, prevención y mitigación de impactos ambientales producto de los usos industriales.

Como ya se ha mencionado, el ordenamiento jurídico nacional confirma al paisaje con un alcance patrimonial por efectos de la Ley 397 de 1997 y las modificaciones que sobre ella realiza la Ley 1185 de 2008. Con las modificaciones de la ley posterior, el patrimonio cultural de la Nación encuentra como una de sus modalidades el

paisaje cultural, sin que con ello se excluyan los bienes materiales de naturaleza inmueble con especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano o arqueológico. Si bien el artículo 4 de la Ley 397 de 1997 incluía como tipologías de especial interés lo ambiental y ecológico, la modificación de la Ley 1188 no los excluye al no citarlos, toda vez que es claro el sentido enunciativo de los intereses especiales que definen el valor patrimonial del bien. Finalmente el Decreto 2941 de 2009, dentro del fomento del patrimonio cultural inmaterial, establece la obligación del Consejo Nacional de Política Económica y Social de expedir un documento con los lineamientos necesarios en materia de política, en particular en campos del Patrimonio Cultural Inmaterial asociados entre otros, a los paisajes culturales (Artículo 4).

## **Conclusiones**

El ordenamiento territorial en Colombia es una institución jurídica de tradición y evolución en el ordenamiento jurídico, que en el Estado Social de Derecho promueve la instrumentalización reglamentaria del Municipio a través del POT para efectos de formular y ejecutar la planeación territorial, lo que materializa al Municipio como entidad territorial fundamental de la organización político administrativa del Estado dotada de autonomía conforme a las competencias asignadas por la Constitución y la ley.

El POT no es una reglamentación corriente, por el contrario se erige como una norma de alta jerarquía en el ordenamiento reglamentario municipal, representando la capacidad de dicha entidad territorial en el orden descentralizado sobre asuntos condicionados a las competencias definidas para el ordenamiento territorial, y desde ellas, abriendo ejercicios de gobernabilidad sobre el desarrollo físico espacial, ambiental e inmobiliario en la respectiva jurisdicción. Sin embargo, es el mismo orden legal el que fija con base en el principio de República Unitaria una serie de límites sobre el ejercicio autónomo del ordenamiento territorial municipal, al fijar normas jurídicas como de superior jerarquía que determinan la elaboración y adopción del POT.

La aparente taxatividad de las materias que integran los determinantes jurídicos del ordenamiento territorial se diluye en un contenido abierto que se crea y renueva a partir de la dinámica legislativa y reglamentaria justamente sobre las materias que se contemplan como determinantes para los POT. Entre ellas un caso evidente se produce con el derecho al paisaje, el cual debe ser incluido dentro del conjunto de determinantes, sin que sea posible reducirlo o limitarlo solo a una de las materias previstas como tales por la ley.

El derecho al paisaje encuentra lugar de manera expresa como determinante de superior jerarquía desde el componente ambiental, toda vez que a la luz del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, es uno de los tópicos desarrollables por las entidades del Sistema Nacional Ambiental con base en normas de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 2811 de 1974. Desde la normativa en mención el paisaje debe ser incorporado en los procesos de elaboración y adopción del POT a cargo del municipio debido a su naturaleza de recurso natural renovable, reforzado como componente a través del cual se garantizan derechos como la salud y bienestar de los individuos en un territorio, sujetándose al principio intergeneracional a partir del cual se reconoce su vulnerabilidad por deterioro como recurso renovable, y se exige mantener la base del recurso para garantizarlo tanto a las generaciones presentes como futuras, lo que vincula las reglamentaciones espacio territoriales del municipio al modelo del desarrollo sostenible.

El derecho al paisaje está sujeto también al principio de prevención, el cual determina los procesos de licenciamiento ambiental que contemplan el recurso paisajístico como un objeto de protección que debe ser asegurado por las entidades del SINA facultadas para licenciar, y se refuerza como componente determinante para la declaratoria y gestión de múltiples categorías del SNPN. Lo anterior se refuerza a partir de normas de ordenamiento territorial vinculadas con la clasificación del suelo, las cuales si bien no se constituyen *per se* en determinantes de superior jerarquía, si mutan o adquieren dicha naturaleza a partir de la tipología del suelo definido por la ley, esto es, por la modalidad de clasificación. Lo anotado sucede porque al tratarse de suelos de protección, la categoría que revestiría a un suelo en particular, coincidiría con una de las modalidades previstas normativamente dentro del SNAP o del SNPN, pero además el sentido teleológico de la tipología de protección se vincula a la protección del valor que debe ser jurídicamente protegido, entre ellos el paisaje de manera directa por ser delimitado y considerado en un caso particular, o de manera indirecta, vinculado al valor natural o patrimonial de un bien en un territorio, lo que vincula la capacidad reglamentaria del Municipio frente al POT.

Adicional al sustento jurídico ambiental que adquiere el paisaje en el ambiente, el carácter vinculante de las normas relacionadas con los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, y las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, aseguran la preeminencia del paisaje sobre los procesos de formulación y elaboración del POT. Lo anterior no deja de lado ni le quita fuerza al alcance que desde las reglamentaciones sobre el espacio público desarrolla el ordenamiento jurídico nacional, el cual si bien no es un determinante expreso de

superior jerarquía, al contemplar la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, integra de manera sistemática el valor patrimonial que puede revestir al paisaje como determinante de superior jerarquía para el POT.

## Referencias

- Colombia. Congreso de la República. Ley 9. (11 de enero de 1989). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial N°. 38.650
- Colombia. Congreso de la República. Ley 45. (15 de diciembre de 1983). Por medio de la cual se aprueba la “Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural”. Diario Oficial N°. 36.415
- Colombia. Congreso de la República. Ley 472. (6 de agosto de 1998). Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.357
- Colombia. Congreso de la República. Ley 99. (22 de diciembre 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. Diario Oficial No. 41.146
- Colombia. Congreso de la República. Ley 152. (15 de julio de 1994). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial No 41.450
- Colombia. Congreso de la República. Ley 388. (18 de julio de 1997). Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No 43.091
- Colombia. Congreso de la República. Ley 397. (7 de agosto 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. Registro Distrital No 43.102
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1185. (12 de marzo de 2008). Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No 46.929
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1454. (29 de junio de 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial No 48.115

- Colombia. Congreso de la República. Ley 1551. (6 de julio de 2012). Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No 48.483
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1625. (29 de abril de 2013). Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. Diario Oficial No 48.776
- Colombia. Congreso de la República. Decreto 2811. (18 de diciembre de 1974). Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Diario Oficial N°. 34.243
- Constitución Política de Colombia. (1991).
- Consejo de Europa. (2000). Convenio Europeo del Paisaje. Recuperado de [http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/desarrollo-territorial/090471228005d489\\_tcm7-24940.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/desarrollo-territorial/090471228005d489_tcm7-24940.pdf)
- Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas. (1972). Convención para la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.
- Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina de Naciones (2002) Decisión 523 – Estrategia regional de biodiversidad para los países del trópico andino.
- Colombia. Ministerio de Agricultura. Decreto 1715. (4 de agosto 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.
- Colombia. Ministerio de Desarrollo Económico. Decreto 879. (13 de mayo de 1998). Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial. Diario Oficial No. 43.300
- Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto 4066. (2008). Por el cual se modifican los artículos 1, 9, 10, 11, 14, 17,18 Y 19 del Decreto 3600 de 2007 y se dictan otras disposiciones.
- Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto 3600. (2007). Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones.
- Colombia. Ministerio de Desarrollo Económico. Decreto 1504. (1998). Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial.
- Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto 2372. (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.

- Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2941 (6 de agosto de 2009). Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza inmaterial. Diario Oficial No. 47.433
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Paideia Galiza; Morata.
- Molina Saldarriaga, C. A. (2012). El paisaje como categoría jurídica y como derecho subjetivo. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias políticas*. (42), 16, 159 – 194.
- Organización de Estados Americanos – OEA (1940). Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América.
- Sandoval Casilimas, C. (1996). *Investigación cualitativa*. Bogotá: Instituto Colombiano para el fomento de la Educación Superior
- Vásquez Santamaría, J. E. (2012). Propiedad y Ordenamiento Territorial como antecedentes constitucionales en la Política Pública de Planeación Urbana. *Via Iuris*. (12), 31 – 47.
- Vásquez Santamaría, J. E. (2015). Aproximación constitucional e internacional al ambiente como determinante jurídico para los planes de ordenamiento territorial (POT) en Colombia. *Revista Precedente*. 18 (7), 20-34.