

# **La protección del paisaje y los paisajes protegidos**

## **Camino virtuosos para la construcción social del territorio<sup>1</sup>**

Jorge L. Vásquez Muñoz<sup>2</sup>

### **Resumen**

Quizá el creciente interés por el turismo como actividad económica, la exacerbación de sentimientos regionalistas y/o nacionalistas, y la crisis ambiental global, aunada a los cada vez más evidentes efectos negativos de los fenómenos espontáneos o planificados de construcción del hábitat en las grandes ciudades (y muy especialmente en las de rápido crecimiento), han hecho del paisaje un asunto de renovado interés en el contexto nacional e internacional.

Se presenta aquí una breve reflexión en torno al paisaje como sujeto de protección en el contexto internacional, se exponen algunos elementos a partir del actual marco normativo nacional, y se hacen algunas anotaciones sobre la pertinencia e importancia de avanzar en la protección del paisaje en ambientes urbanos y rurales en Colombia.

### **1. El paisaje como sujeto de protección en el contexto internacional**

La Convención Europea del Paisaje realizada en el año 2000 en Florencia (Italia), definió el paisaje como “cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”. Esta, apenas una de las muchas definiciones existentes, invita de manera especial a reconocer que el paisaje, por ser recurso “perceptual”, netamente sensitivo y sensual, y fundamentalmente social, es un sujeto complejo de política y gestión territorial.

---

<sup>1</sup> Texto publicado en: Descúbre las: Áreas Protegidas Urbanas. Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Registro ISBN 978-958-44-5868-1. Primera edición.

<sup>2</sup> Ingeniero Forestal. M.Sc. Restauración del Paisaje. M.Sc. Administración de Recursos Culturales, Ambientales y Paisajísticos. Miembro Fundación Grupo HTM ([www.grupohtm.org](http://www.grupohtm.org)). E-mail: [jvasquez@grupohtm.org](mailto:jvasquez@grupohtm.org)

En la parte argumentativa del convenio, los Estados miembros de la Unión dejan claro que la protección de todos los paisajes europeos se soporta en la necesidad de estrechar los lazos de las naciones en los campos económico y social, pero fundamentalmente se resalta el papel del paisaje en la generación de empleo, en el fortalecimiento de la cultura e identidad local como componente clave del patrimonio europeo, y en la convicción de que se trata de un elemento clave del bienestar individual y social, y de que su protección, gestión y ordenación implican derechos y responsabilidades para todos. Es significativo el hecho de haber resaltado su importancia en la calidad de vida de las poblaciones, independientemente del estado actual de su protección y de su “grado” de belleza, sea esta excepcional o cotidiana. Además, el mensaje implícito de que su protección es cada vez más prioritaria por cuanto la evolución técnica y los cambios en la economía mundial están acelerando su transformación, y en muchos casos su degradación.

Las partes del convenio se comprometieron a asumir medidas generales y específicas, entre las cuales destacan el reconocimiento jurídico a los paisajes como parte de su patrimonio natural y cultural, la generación de políticas destinadas a su protección, gestión y ordenación; el establecimiento de procedimientos para la participación pública; la integración del paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en la política cultural, medioambiental, agrícola, social y económica; además del fomento a la sensibilización, la educación, su identificación y calificación, definición de objetivos de calidad paisajística, y aplicación.

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en su Asamblea General del año 1994, estableció seis categorías de espacios protegidos, una de las cuales corresponde a Paisajes Protegidos, que se gestionan principalmente para la conservación y protección de paisajes terrestres y marinos, y el recreo.

Las Directrices de la UICN para las Categorías de Manejo de Áreas Protegidas definen la Categoría V, Paisaje terrestre y marino protegido, como la “superficie de tierra, con costas y mares, según el caso, en la cual las interacciones del ser humano y la naturaleza a lo largo de los años han producido una zona de carácter definido con importantes valores estéticos, ecológicos y/o culturales, y que a menudo alberga una rica diversidad

biológica. Salvaguardar la integridad de esta interacción tradicional es esencial para la protección, el mantenimiento y la evolución del área”.

La necesidad de asegurar que algunos lugares permanezcan de modo general en su condición natural es tan grande como siempre, pero no es suficiente. Las áreas protegidas también deben incluir paisajes habitados, humanizados, donde la gente y la naturaleza viven en una suerte de equilibrio. Estos lugares y las comunidades que los habitan, son importantes por sí mismos y por las lecciones que nos pueden dar sobre formas de vida sostenibles. Esta es la idea detrás de los paisajes terrestres y marinos, la Categoría V del sistema de clasificación de áreas protegidas de la UICN. Este enfoque no es una opción fácil: se podría decir que manejar la interfaz entre la gente y la naturaleza es el desafío más difícil que enfrenta la sociedad, y de eso precisamente trata la gestión de la categoría en mención. Estos lugares no son áreas protegidas de segunda categoría; mejor, son un complemento esencial de las áreas sometidas a una protección más estricta (UICN, 2002). Hasta hace un par de años, según los datos de este organismo, las áreas de la Categoría V representaban cerca del 25% en términos del número total de áreas protegidas y aproximadamente el 10% en términos de superficie.

En el V Congreso Mundial de Parques, desarrollado en Durban, se invitó expresamente a una mayor inclusión de las comunidades residentes en la gestión de las áreas protegidas. Se reconoció de manera cada vez más decidida su papel en la conservación de dichas áreas, además de haber enfatizado en que dichas comunidades son en no pocos casos las garantes de la protección de componentes de la biodiversidad, reconociendo procesos de coevolución y de convivencia histórica de las poblaciones con su medio. Así, en los paisajes protegidos, por definición, es obligante poner el acento en las percepciones y valores que éstos suscitan en las comunidades de residentes y visitantes, con lo cual las metas, los objetivos y los instrumentos tradicionales de conservación de las áreas protegidas cambian, asumiendo de manera categórica el papel de la población como actor de conservación ambiental.

En 1992 el Comité del Patrimonio Mundial reconoció el extraordinario valor universal de algunos paisajes cuando consideró al paisaje cultural como un tipo especial de sitio del Patrimonio Mundial Cultural. En cierto sentido, todos los paisajes son “culturales”, ya que ninguna parte del planeta es inmune a algún tipo de influencia humana. Sin

embargo, la decisión del Comité de incluir a los paisajes culturales en el marco de la convención reconoció específicamente la importancia internacional de algunos paisajes habitados y en actividad. Debido a la importancia intrínseca de muchas zonas de paisajes y los valores que la sociedad les atribuye, hace más de cincuenta años algunos países empezaron a elaborar legislación nacional y otras medidas para proteger los paisajes que consideraban de mayor valor. En principio esto sucedió fundamentalmente en Europa, donde el planteamiento fue recibido favorablemente debido a la larga historia de asentamientos agrícolas, la casi ausencia de grandes áreas naturales, la presencia de gran variedad de paisajes humanizados (muchos de ellos ricos en valores naturales), densidades demográficas relativamente altas y el temprano desarrollo del turismo. Mediante la legislación mencionada se dio reconocimiento a zonas que o tenían cualidades paisajísticas extraordinarias; o mantenían fuertes vínculos entre la cultura y la naturaleza; o usaban los recursos naturales de modo sostenible; y/o mantenían su “integridad” debido a que no habían sufrido las consecuencias de la industria, la urbanización o la infraestructura (Green y Vos, 2000; y Council of Europe, 1998, entre otros. En: UICN, 2002).

En muchos países la admiración y la valoración social y económica del paisaje ha llevado a su decidida protección, mediante muchas estrategias e instrumentos de política y gestión territorial.

Puede citarse a Suiza como ejemplo. Su atractivo turístico se basa principalmente en el paisaje (83% de los visitantes extranjeros y el 76% de los suizos lo citan como principal motivación de viaje). Una investigación de la Secretaría de Estado para la Economía de ese país ha estimado en cerca de 3 billones de francos/año las utilidades atribuidas al paisaje en la actividad turística. Queda claro que en caso de deterioro de sus cualidades paisajísticas el turismo suizo sufriría graves pérdidas. Por esto existe un importante número de leyes y decretos federales así como ordenanzas relativas a la protección y tutela del paisaje.

Otros ejemplos destacados son Inglaterra (donde 47 Areas of Outstanding Natural Beauty (AONB), Áreas de Excepcional Belleza Natural, cubren el 15% del país) y España (donde 53 Paisajes Protegidos, entendidos como “lugares concretos del medio

natural que, por sus valores estéticos y culturales son merecedores de una especial protección” ocupan cerca del 8% del territorio).

En varios países europeos –especialmente en la República Checa, Francia, Italia, Latvia, Luxemburgo, Eslovaquia, Suiza y el Reino Unido– por lo menos 10% de la superficie terrestre total se encuentra protegida bajo la Categoría V; en Austria y Alemania el porcentaje asciende a más de 20% (UICN, 2002).

En Latinoamérica, son significativas las iniciativas de Uruguay, Panamá, El Salvador, Nicaragua, Cuba, y Ecuador, países que declararon paisajes protegidos en fidelidad o afinidad a lo propuesto por UICN como Categoría V.

Destaca Ecuador, que presenta un Área Nacional de Recreación, concebida como “áreas mayores a 1.000 Ha. en las que existen fundamentalmente bellezas escénicas, recursos turísticos o de recreación en ambientes naturales” (Ley Forestal y de Conservación de las Áreas Naturales y la Vida Silvestre).

Panamá y Cuba, consecuentes con el peso de la actividad turística en sus economías, han declarado áreas con paisajes protegidos en razón a sus valores estéticos y su capacidad en relación con el turismo.

El Salvador y Nicaragua han declarado desde mediados de los años noventa algunas áreas protegidas en razón a sus valores paisajísticos. Uruguay, desde el año 2000, fomenta con buenos resultados la declaratoria de paisajes protegidos, como “superficie territorial continental o marina, en la cual las interacciones del ser humano y la naturaleza, a lo largo de los años, han producido una zona de carácter definido, de singular belleza escénica o con valor de testimonio natural, y que podrá contener valores ecológicos o culturales”.

En Argentina no están reglamentadas oficialmente áreas para la protección prioritaria del paisaje. En áreas como las Zonas de Amortiguamiento y la Reserva Natural Educativa, se cumplen algunas de las condiciones y supuestos de la Categoría V de la UICN sin serlo de manera explícita.

Colombia, por su parte, no ha escapado a la dominancia de ciertas categorías de áreas protegidas, que han privilegiado la conservación de áreas estratégicas para el mantenimiento de la biodiversidad y de otros bienes y servicios ambientales como la regulación hídrica, dejando en cierta manera inexploradas otras posibilidades y necesidades complementarias de protección ambiental, como las áreas recreativas y los paisajes protegidos, entre otras.

## **2. Avances normativos en torno a la protección del paisaje en Colombia**

A partir de un recorrido más o menos exhaustivo en la abundante normatividad sobre protección de los recursos naturales, ordenamiento territorial, y patrimonio cultural de la nación, es necesario reconocer que en Colombia el paisaje ha sido sujeto secundario de regulación y reglamentación.

No obstante, es importante señalar que muchas de las normas y la jurisprudencia, aun cuando no hacen alusión directa al concepto paisaje, al paisaje como recurso, o a la necesidad de su protección, sí actúan sobre muchos de los elementos y componentes que lo constituyen y/o lo influyen:

**La Constitución Política** no hace alusión expresa alguna al término. No obstante, en su Artículo 72 establece que el patrimonio cultural, por su importancia en la conformación de la identidad nacional, está bajo protección del Estado. Patrimonio que según la normativa específica que rige el tema incluye también el paisaje. En su Artículo 313, además de otras funciones, otorga a los Concejos Municipales la facultad de dictar las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico y cultural de los municipios.

**El Decreto Ley 2811 de 1974** incluye en su Artículo 3 los recursos del paisaje como sujeto de regulación; en el Artículo 8 considera como factor de deterioro del ambiente “la alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales” e invita a tomar medidas para conservar o evitar la desaparición de especies o individuos de la flora también bajo motivaciones estéticas, socioeconómicas o culturales. La Parte V del citado Decreto se concentra de manera específica en los recursos del paisaje y su protección, donde se

dice que la comunidad tiene derecho a disfrutar de paisajes urbanos y rurales que contribuyan a su bienestar físico y espiritual, estableciendo la necesidad de determinar los que merezcan protección (Art. 302), indicando, además, que para su preservación corresponde (Art. 303):

- a). Determinar las zonas o lugares en los cuales se prohibirá la construcción de obras.
- b). Prohibir la tala o la siembra, o la alteración de la configuración de lugares de paisaje que merezca protección.
- c). Fijar límites de altura o determinar estilos para preservar la uniformidad estética o histórica.
- d). Tomar las demás medidas que correspondan por ley o reglamento.

Más adelante incluye un concepto de uso común en la aproximación esteticista del paisaje, manifestando que “en la realización de las obras, las personas o entidades urbanizadoras, públicas y privadas, procurarán mantener la armonía con la estructura general del paisaje”.

Dentro del Sistema de Parques Nacionales crea en su Artículo 329, entre otras, las figuras de Parque Nacional (donde incluye el valor estético dentro de las causales de protección) y de Vía Parque, designada esta última como “faja de terreno con carretera que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento”.

El **Decreto 1974 de 1989**, por medio del cual se reglamentan los Distritos de Manejo Integrado (DMI) de los recursos naturales renovables, cita como uno de los requisitos para su identificación y delimitación que incluya, en lo posible “espacios con accidentes geográficos, geológicos, paisajísticos de características o bellezas excepcionales y elementos culturales que ejemplaricen relaciones armónicas en pro del hombre y la naturaleza”.

La **Ley 99 de 1993**, por su parte, incluye dentro de los principios generales de la política ambiental colombiana que el paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido (Art. 1) y asigna como una de las funciones del Ministerio de Ambiente el dictar regulaciones de carácter general, tendientes a controlar y reducir las

contaminaciones geosférica, hídrica, del paisaje, sonora y atmosférica, en todo el territorio nacional.

Es importante el hecho de incluir dentro del concepto de tasas retributivas y compensatorias por la utilización directa o indirecta de la atmósfera, el agua y del suelo para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas; los daños sociales, entre los que incluye los ocasionados al paisaje (Art. 42).

Al respecto, un hito normativo importante en la protección del paisaje lo constituye el **Decreto 1220 de 2005**, donde se obliga a los proyectos, obras o actividades que puedan producir deterioro grave a los recursos naturales al ambiente o “introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje”; a la obtención de una licencia ambiental otorgada por la autoridad ambiental competente; la cual sujeta al beneficiario al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada. No obstante, ni en este ni en desarrollos legislativos previos o posteriores se haya tratado de precisar ni desarrollar lo que se entiende por “modificaciones considerables o notorias al paisaje”, esto constituye un elemento valioso del marco regulatorio sobre las intervenciones al paisaje, que sería necesario considerar y potenciar.

La **Ley 685 de 2001**, denominada Código de Minas, define la obligación de presentar como producto de los estudios de exploración minera, un Programa de Trabajos y Obras de Explotación (PTO), que debe contener, entre otros asuntos, las obras de recuperación geomorfológica, paisajística y forestal del sistema alterado (Art. 84), así como la necesidad de elaborar un estudio de impacto ambiental, que demuestre la factibilidad ambiental de dicho programa (Art. 85).

La Ley de adopción nacional de la Convención Internacional RAMSAR relativa a los Humedales, **357 de 1997**, reconoce en ellos uno de los ecosistemas más productivos del mundo, además de un ámbito de gran valor estético, paisajístico, ambiental y social,



estimando que dos tercios de la pesca mundial dependen de su buen estado. En Colombia su estimación y valoración ha crecido de la mano de sus niveles de alteración, degradación ambiental y/o desaparición, por lo cual ha dominado un enfoque y un lenguaje de aproximación desde su valor ecosistémico, y en consonancia con la política internacional, una visión que pondera especialmente su papel como hábitat para las aves y/o su función en la regulación del ciclo hidrológico, que ha relegado a un segundo plano su contribución como paisajes cultural y socialmente significativos.

En la Ley de Desarrollo Territorial, **388 de 1997**, se incluyen también algunas importantes normas en relación con el paisaje.

En su Artículo 8 incluye como acción urbanística de las entidades municipales la localización de áreas con fines de conservación y recuperación paisajística, que deberán estar contenidas o autorizadas en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) o en los instrumentos que los desarrollen o complementen.

Esta Ley, y desarrollos reglamentarios posteriores (Decreto 879 de 1998, Ley 902 de 2004), obligan a que tanto en la definición de objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo, así como en el contenido estructural de los POT se incluya, entre otros, el señalamiento de medidas para la defensa del paisaje, y establece la necesidad de que en el componente urbano y rural de los mismos se realice delimitación de áreas de conservación y protección de los recursos naturales y paisajísticos, entre otros, a las que da peso de norma urbanística estructural, teniendo por ello un nivel importante de prevalencia respecto de otras normas.

Define a las zonas y áreas que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de zonas de utilidad pública para ubicación de infraestructuras de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de riesgo no mitigable para la localización de asentamientos, como Suelo de Protección, y restringe sus posibilidades de urbanización (Art. 35).

Invita, además, a las entidades de desarrollo urbano (Art. 43) y a las organizaciones cívicas (Art. 22) a la generación y/o postulación de normas de paisajismo y otras reglas

urbanísticas especiales para sectores de uso exclusivamente residencial, en el marco de la formulación, concertación y seguimiento del POT.

También es significativo el hecho de que los fines de la preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluido el paisajístico, sea, en los términos del Artículo 58, motivo de utilidad pública o interés social para efectos de expropiación o adquisición de inmuebles.

El **Decreto 3600 de 2007**, que establece asuntos importantes para el ordenamiento territorial del suelo rural y suburbano, en sus artículos 12 y 14, relativo al desarrollo de usos comerciales, de servicios e industriales, define la necesidad de adoptar “normas que definan, por lo menos, la altura máxima y las normas volumétricas a las que debe sujetarse el desarrollo de estos usos, de tal forma que se proteja el paisaje rural”. Más adelante, Artículo 21, señala como condición general para el otorgamiento de licencias en suelo rural y rural suburbano, que el cerramiento de los predios se realizará con elementos transparentes, los cuales se podrán combinar con elementos vegetales de acuerdo con lo que para el efecto se especifique en las normas urbanísticas. En todo caso, se prohibirán los cerramientos con tapias o muros que obstaculicen o impidan el disfrute visual del paisaje rural.

El **Decreto 1504 de 1998**, por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial, incluye determinaciones y normas sobre varios de los componentes naturales o contruidos del paisaje, además de incluir expresamente dentro de los elementos constitutivos naturales del espacio público áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico, tales como: parques naturales del ámbito nacional, regional, departamental y municipal; y áreas de reserva natural, santuarios de fauna y flora.

El **Decreto 097 de 2006**, por el cual se reglamenta la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural y se expiden otras disposiciones, en su Artículo 3, ordena a los municipios señalar “los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su importancia para la explotación agrícola, ganadera, paisajística o de recursos naturales, según la clasificación del suelo adoptada en el Plan de Ordenamiento Territorial. En estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de

subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual”.

El **Decreto 4260 de 2007**, relativo a los macroproyectos de interés social nacional, definidos como conjuntos de “decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno Nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial de determinados municipios, distritos, áreas metropolitanas o regiones del país”, referidos a la ejecución de operaciones urbanísticas integrales de gestión y provisión de suelo para vivienda, con especial énfasis en vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario, señala en su Artículo 9 que el MAVDT formulará los macroproyectos teniendo en cuenta diversos contenidos, entre los que se cuenta un “estudio ambiental que deberá contemplar la descripción, caracterización y análisis ambiental del área en la cual se pretende desarrollar el macroproyecto, incluyendo la identificación y delimitación de las áreas que componen la estructura ecológica principal y aquellos otros elementos que por sus valores ambientales, naturales o paisajísticos deban ser conservados, así como la identificación y evaluación de los efectos ambientales indicando las estrategias para su manejo, conservación y protección”.

El **Decreto 2181 de 2006** (y el **4300 de 2007** que lo modifica), donde se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997, establece en su Artículo 5-B, como determinantes ambientales para la formulación del plan parcial, en su fase de concertación con la autoridad ambiental, los elementos que por sus valores naturales, ambientales o paisajísticos deban ser conservados y las medidas específicas de protección hacia ellos. No obstante, en su Artículo 25, se norma que las determinaciones de los planes parciales no podrán imponer condiciones asociadas a las características estéticas de las edificaciones ni exigir detalles constructivos del espacio público, equipamientos o edificaciones, salvo cuando se trate de intervenciones en bienes de interés cultural del orden municipal o distrital.

La **Ley 1333 de 2009**, que regula el procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia, incluye diferentes tipos de medidas preventivas (Art. 36) que tienen como función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la

realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana (Art. 4), causales de atenuación y agravación de la responsabilidad en materia ambiental, entre las que incluye el hecho de que la infracción implique o no daño al paisaje (Arts. 6 y 7), y las sanciones posibles (Arts. 40 y 49).

Pero quizá la única referencia normativa expresa para la protección del paisaje, además del ya citado Código de Recursos Naturales es el **Decreto 1715 de 1978**, que en su Artículo 1 designa al entonces Inderena (Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente) para que determine los paisajes que merezcan protección, asunto no abordado a la fecha ni por dicha entidad ni por las que la sucedieron. A partir de este importante señalamiento, el Decreto se restringe exclusivamente a asuntos relativos a la contaminación visual, considerando necesario, “con el fin de garantizar a los usuarios de carreteras nacionales el disfrute del paisaje”, proteger una zona a lado y lado de las mismas, cuya anchura será determinada por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte” (Art. 2) con la participación del Inderena (Art. 3)., estableciendo las prohibiciones, restricciones o regulaciones a que haya lugar en relación con la instalación o colocación de vallas y avisos que tengan fines publicitarios o de propaganda en general.

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. Tampoco se podrán aducir fines artísticos para producir tales efectos (Art. 4); prevé algunas sanciones para quien altere perjudicial o antiestéticamente los paisajes naturales (Art. 5), dictando que dicho importe ingresará al tesoro nacional para destinarse exclusivamente a financiar proyectos de preservación ambiental (Art. 7).

Las normas relativas a la protección de uno de los elementos más conspicuos del paisaje, como es la vegetación, son abundantes, pero merece destacarse por su alusión directa al tema, el **Decreto 1791 de 1996**, por medio del cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal en Colombia, señalando que la autoridad competente podrá expedir o negar autorizaciones de tala o transplante de árboles aislados localizados en centros urbanos, fundadas en razones de “orden histórico, cultural o

paisajístico, relacionadas con las especies objeto de solicitud”. Igualmente, el **Decreto 3600 de 2007**, donde se señala que el 70% de los predios destinados a uso industrial y comercial en suelo suburbano deben destinarse de forma prioritaria a la conservación y recuperación de la vegetación nativa a efectos de proteger el paisaje rural.

Bajo la perspectiva del paisaje como patrimonio son destacables, en el marco normativo nacional, el **Decreto 264 de 1963**, que incluye la conservación de las bellezas naturales entre el patrimonio histórico, artístico y científico de la Nación y las “obras de la naturaleza de belleza especial” como monumentos inmuebles; y la **Ley 1185 de 2008**, (que cita en su Artículo 4 los elementos constitutivos del patrimonio cultural, entre los cuales incluye el paisaje cultural.

Mención especial merece el **Decreto 763 de 2009**, donde se incluye entre los criterios de valoración para la definición de la significación cultural de un bien mueble o inmueble la antigüedad, la autoría, la autenticidad, la constitución, la forma, su estado de conservación, los contextos ambiental, urbano y físico, y la representatividad y contextualización cultural; muchos de los cuales implican la evaluación del vínculo cultural e identitario de la población con el bien, y los niveles de integración y relación física del mismo con su entorno.

Define la zona de influencia de este tipo de bienes y la necesidad de que en su delimitación se tengan consideraciones acerca de las “potencialidades, amenazas o riesgos que puedan afectar al bien, en términos de paisaje, ambiente, contexto urbano o rural e infraestructura” (Art. 19), así como los tipos de obras para BIC inmuebles, de acuerdo con el nivel de intervención permitido, entre las que se incluyen primeros auxilios, reparaciones locativas, restauración (ver además Artículo 7 del **Decreto 564 de 2006**), buscando objetivos diferenciales de atención y respecto a los valores estéticos y ornamentales, entre otros. (Art. 41)

Dentro del marco normativo colombiano se encuentran también una serie de normas e indicaciones relativas, especialmente, a asuntos sanitarios, de higiene y salud pública; en otra de las perspectivas con las cuales se ha abordado y entendido en el ordenamiento

jurídico nacional la regulación alrededor del paisaje. Entre dichas normas podemos citar:

**Ley 9 de 1979**, en la que se dictan medidas sanitarias. Hace alusión en dos de sus artículos (Arts. 26 y 28) a la “estética del lugar”, al referirse a las condiciones en las cuales debe realizarse el almacenamiento de basuras.

**Decreto 1713 de 2002** y **Decreto 838 de 2005**, relativos a la prestación del servicio público de aseo y la disposición final de residuos, donde se incluye como objetivo el evitar incomodidades por olores, ruidos o afectaciones de lugares y paisajes de interés, condiciones para la localización de cajas de almacenamiento para residuos sólidos, criterios para la localización de áreas para disposición final de residuos sólidos y parámetros básicos de diseño para rellenos sanitarios donde se considera el manejo paisajístico, las actividades a desarrollar al momento de su clausura, entre otras medidas donde se tienen algunas consideraciones básicas de índole estética o paisajística.

En síntesis, este breve recorrido por la legislación colombiana nos permite concluir y destacar los siguientes elementos:

- Existen numerosas alusiones genéricas y ambiguas al paisaje en la normativa ambiental y de ordenamiento territorial.
- No asume de manera específica y contundente la necesidad de la protección del paisaje, como posibilidad de mantener y preservar hábitats y ambientes, urbanos y rurales, dignos de conservación por sus calidades estéticas y sus valores culturales.
- Plantea regulaciones indirectas y parciales sobre muchos de sus elementos, componentes y sistemas constitutivos.
- Adolece de la visión de conjunto que por naturaleza la visión paisajística exige y persigue.

- Hace constante referencia a valores y a recursos paisajísticos sin mayor rigor conceptual y sin rutas metodológicas para su identificación y valoración, asociándolos común e indistintamente a algunos recursos naturales como la vegetación
- Presenta concepción dominante de su protección desde el enfoque de problemas ambientales con aplicaciones concretas reducidas a asuntos como la contaminación visual o la evaluación del impacto ambiental de obras y proyectos, y con frecuencia reducida al ornato y al paisajismo.
- Evidencia ausencia de la necesidad de realizar evaluaciones y análisis de los impactos y efectos que planes y programas de diferente índole podrían generar sobre el paisaje.
- Es notoria la ausencia de instrumentos conceptuales y metodológicos en las propuestas de categorías de áreas protegidas y en la gestión del paisaje como oportunidad de conservación de áreas de importancia estratégica por su valor estético, cultural y social.

En el campo de la gestión conviene destacar algunas experiencias nacionales alrededor del tema. Hace seis años, en el marco del Primer Seminario Taller Nacional sobre Áreas Protegidas de Colombia, Conservation Internacional y la GTZ propusieron un abanico de categorías de conservación de carácter local y regional, en atención a propósitos nacionales e internacionales de conservación, entre los que se destacaban la protección de sitios de valor cultural, histórico, arqueológico, escénico, recreativo y paisajístico, entre las cuales se pueden mencionar las Áreas Naturales Histórico Culturales, los Parques Ecológicos Recreativos y los Parques Naturales Regionales; en una búsqueda por tratar de ampliar el instrumental jurídico, técnico y político para la conservación, que se reconoce limitado para la consideración de los diversos bienes y servicios ambientales que pueden prestar los ecosistemas y paisajes. Algunos proyectos de ley sobre áreas protegidas continúan intentando generar esos nuevos espacios para la conservación.

Son valiosos además los esfuerzos realizados en el seno del Programa Paisajes Rurales del IAvH, en un intento por asumir esa nueva concepción en el papel que las comunidades tienen en la conservación de la biodiversidad, reconociendo además que ésta se encuentra difusa en el territorio y que las áreas protegidas de carácter local, regional o nacional, exigen comúnmente unas conexiones biológicas que por sí mismas quizá jamás ocurrirían, y que procesos bien diseñados de rehabilitación ecológica pueden contribuir a generar sin desmedro de otras necesidades humanas.

Otra experiencia nacional significativa está representada en la candidatura de Paisaje Cultural Cafetero ante la Unesco como patrimonio de la humanidad, y que desde 1996 desarrollan cuatro departamentos de esa región colombiana (Caldas, Risaralda, Quindío, y Valle), buscando opciones de desarrollo económico alternativo, soportadas en el “reconocimiento y conservación de las expresiones culturales locales, y proponiendo un ejercicio de valoración de un bien con características patrimoniales presentes en una amplia zona del país. La presencia uniforme de los elementos valorados en este territorio, conforma un proyecto de manejo regional, que sobrepasa la división político administrativa de la zona, enaltecendo una unidad cultural, geográfica, económica y de paisaje, que sobresale en el panorama cultural colombiano. La importancia que el desarrollo de la caficultura ha tenido en la nacionalidad, la economía y la imagen del país en el exterior, concluye las grandes transformaciones históricas de este paisaje y aporta el elemento temático estructurante de este bien, pues el café ha articulado elementos que existían a su llegada y ha creado otros complementarios para el desarrollo de su actividad. Dentro de esta estructura de elementos superpuestos alrededor del café, se han establecido tres componentes generales del Paisaje Cultural Cafetero” (En: <http://www.sirideec.org.co/>. Consulta: Septiembre 5 de 2009).

Procesos en los Cerros de Bogotá, Medellín, y Cali han sido también significativos, a partir del reconocimiento de las importantes demandas paisajísticas de las sociedades urbanas y del déficit de espacio público que estas grandes ciudades presentan.



## **Reflexión Final**

El alto grado de complejidad, subjetividad e indefinición de los asuntos relativos al paisaje, así como su carácter de público, probablemente, han originado una suerte de indiferencia frente a su suerte, palpable también en los escasos desarrollos legislativos frente al tema.

Así, puede asumirse que los paisajes en Colombia, sean estos urbanos o rurales, y a la escala que se consideren, son también, además de sus determinantes “naturales” y humanas, el resultado de esa ausencia manifiesta de preocupación social sobre su destino y conservación.

Es quizá aprovechando el concepto y la significación social del paisaje, como bien público (en el más democrático y humanitario sentido de la palabra), que podría desatarse una enriquecedora discusión sobre los objetivos de conservación ambiental en los ámbitos local y nacional, que incluya también valores “asociativos” concebidos como valores espirituales y culturales, y no exclusivamente aquellos derivados de su importancia en términos del sostenimiento de procesos ecosistémicos.

En nuestro particular contexto metropolitano, donde son agudas las situaciones de alta marginalidad social, crisis de los sectores productivos tradicionales, alta especulación inmobiliaria, carencias de espacio público, pérdida acelerada de la biodiversidad, disminución de suelos agrícolas, y reducción de la resistencia y adaptación de las comunidades campesinas a las nuevas dinámicas territoriales, se cumplen muchos de los preceptos territoriales de las modalidades de protección fundadas en la protección del paisaje. Adicionalmente, la discusión sobre su reconocimiento, valoración y protección está llamada a afrontar un reto de gestión pública de orden mayor, que puede realizar valiosos aportes metodológicos al ordenamiento de áreas protegidas útiles a la conservación de los procesos ecológicos y los bienes y servicios ambientales necesarios para la sostenibilidad regional y el bienestar de sus poblaciones.

De la misma manera que se ha intentado hacer desde hace varias décadas en los esfuerzos de protección de áreas de importancia por sus valores para la conservación de la biodiversidad, a nivel de genes, especies, y ecosistemas, así como para la

conservación de bienes y servicios ambientales como la regulación hídrica y la protección de suelos, es válido reconocer el inmenso potencial político de fomentar iniciativas de conservación alrededor del paisaje como sujeto de protección ambiental. Un mapeo de los afectos sociales por parajes, sitios y lugares de alta significación colectiva, puede conducir sin duda a un reconocimiento paulatino de otros propósitos de conservación, quizá más importantes y estratégicos para la nación, pero menos visibles socialmente. Entender los mecanismos de complementariedad y sinergia entre estos propósitos puede allanar un camino virtuoso para la gestión ambiental en Colombia y para los Sistemas Nacionales, Regionales y Locales de Áreas Protegidas.

Si el país aspira lograr metas de desarrollo sostenible, debería ver más allá de las áreas naturales protegidas que ha fomentado o aplicado tradicionalmente, e incluir paisajes que tienen importancia económica, social, y cultural, a partir de considerar modelos como el propuesto en la Categoría V de la UICN, como una manera de reconocer y fomentar el uso sostenible de los recursos naturales en lugares que han sido históricamente moldeados y/o valorados por las comunidades.

Es necesario ir más allá de una reflexión continua y cada vez más consistente sobre los estándares y las condiciones de habitabilidad del paisaje urbano, y de la ineludible necesidad de conservar para las generaciones futuras los bienes tangibles o intangibles que constituyen patrimonio cultural de la nación, de las regiones y localidades, entre ellos el paisaje. En un país con tan alta diversidad geográfica, natural y cultural, la protección del paisaje puede constituir, además de un recurso fundamental para la economía nacional, una valiosa oportunidad de inclusión, participación y democracia alrededor de propósitos de conservación, que exploren las variadas formas de valoración, las múltiples expectativas de goce de lo público, las diversas concepciones de bienestar físico y espiritual, que finalmente puedan traducirse en consensos sobre los paisajes que ameritan una protección más decidida y prioritaria, en razón con su significado como elementos de la identidad colectiva.

### **Referentes Bibliográficos**

CORPOCALDAS-HTM, 2008. Estructura Ecológica Principal del Departamento de Caldas como Determinante Ambiental del Territorio. 148 p.

Municipio de Medellín, 2005. Planes de Manejo y Gestión Integral de los Cerros Tutelares de Medellín. Secretaría del Medio Ambiente. 10 Tomos.

UICN, 1969. Landscape Planning. A policy for an overcrowded world. Supplementary Paper No. 21, 20 p.

\_\_\_\_\_, 2002. Directrices de gestión para áreas protegidas de la Categoría V: Paisajes terrestres y marinos protegidos. Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP). Adrian Phillips Autor y Editor. 171 p.

Unione Europea, 2000. Convenzione Europea del Paesaggio. Florencia-Italia.

<http://www.euoparc.org>

<http://www.landschapsmanifest.nl/>

<http://www.planetizen.com>

<http://www.protected-landscapes.org/>