

Acerca del control urbanístico de las intervenciones en el centro histórico de la ciudad de Cartagena de Indias¹

About the urban control of interventions in the historic center of the city of Cartagena de Indias

Emilio Rafael Molina Barboza² 
Universidad de Cartagena - Colombia



Para citaciones: Molina Barboza, E. (2022). Acerca del Control Urbanístico de las Intervenciones en el Centro Histórico de la Ciudad de Cartagena de Indias. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 14(27), 180-201. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.14-num.27-2022-3815>

Recibido: 08 de noviembre de 2021

Aprobado: 08 de enero de 2022

Editor: Fernando Luna Salas. Universidad de Cartagena-Colombia.

Copyright: © 2022. Molina Barboza, E. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/> la cual permite el uso sin restricciones, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre y cuando que el original, el autor y la fuente sean acreditados.



RESUMEN

El presente artículo de reflexión aborda el problema jurídico referente a las competencias de las autoridades para el ejercicio del control de las intervenciones que se adelanten en el Centro Histórico de Cartagena de Indias. En este sentido, se sostiene como tesis central que le corresponde al Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena y al Ministerio de Cultura ejercer el control de las intervenciones a los Bienes de Interés Cultural ubicados dentro del área de protección y conservación del Centro Histórico de la ciudad de Cartagena de Indias; de tal manera que, les corresponde, a estas autoridades, inspeccionar las intervenciones que se realicen en el Centro Histórico de la ciudad e imponer las sanciones establecidas en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008 por la configuración de faltas contra el patrimonio cultural del Distrito y de la Nación y las medidas correctivas establecidas en el artículo 115 del Código Nacional de Policía, de acuerdo con lo estipulado en el parágrafo 1 del artículo 198 del mismo Código Nacional de Policía.

Palabras clave: Patrimonio histórico y cultural; plan de ordenamiento territorial; intervenciones; bienes de interés cultural; infracciones urbanísticas.

ABSTRACT

This article of reflection addresses the legal problem regarding the powers of the authorities for the exercise of control of the interventions that are carried out in the Historic Center of Cartagena de Indias. In this sense, it is maintained as a central thesis that it corresponds to the Institute of Heritage and Culture of Cartagena and the Ministry of Culture to exercise control over the intervention of Assets of Cultural Interest located within the area of protection and

¹ Este texto sintetiza los aportes más relevantes del Informe final derivado de la investigación *Ordenamiento Territorial y Competencias de los Entes territoriales*, adelantado por los autores en el marco de la línea de investigación *Derechos fundamentales y derechos sociales* del Grupo de Investigación Teoría jurídica y derechos fundamentales "PHRÓNESIS" de la Universidad de Cartagena.

² Profesor del Dpto. de Derecho Público de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena. Abogado. Magíster en Estado de Derecho Global y Democracia Constitucional de la Universidad de Génova (Italia), Magíster en Derecho y Gestión Urbanística y Especialista en Derecho Urbano de la Universidad del Rosario. emilio_molina09@hotmail.com

conservation of the Historic Center of the city. city of Cartagena de Indias; in such a way that it is up to these authorities to inspect the interventions carried out in the Historic Center of the city and impose the sanctions established in Law 397 of 1997 modified by Law 1185 of 2008 for the configuration of faults against the cultural heritage of the District and the Nation and the corrective measures established in article 115 of the National Police Code, in accordance with the provisions of paragraph 1 of article 198 of the same National Police Code.

Keywords: Historical and cultural heritage; land use plan; interventions; assets of cultural interest; urban infractions.

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo principal realizar un diagnóstico acerca de las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico para ejercer el control urbanístico de las intervenciones adelantadas en el Centro Histórico de la ciudad de Cartagena de Indias, para lo cual nos permitiremos exponer dentro del trabajo presente trabajo nuestra hipótesis, a fin de presentar una solución al problema jurídico planteado.

Para efectos metodológicos, nos hemos planteado una pregunta problemática, la cual resolveremos a partir de los asuntos en derechos que nos proponemos abordar a lo largo del presente trabajo.

La pregunta problemática tiene como propósito especificar el objeto de nuestra argumentación, de tal manera que, al darle respuesta, obtengamos los fundamentos jurídicos suficientes como para diagnosticar la situación formulada y ante ella proponer una posible solución.

En tal sentido nuestra pregunta problema es las siguientes: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer el control de las intervenciones que se adelanten en el Centro Histórico de la ciudad de Cartagena de Indias?

Finalmente, para darle respuesta a la pregunta problema anteriormente planteadas, abordaremos los siguientes asuntos en derecho: 1) Acerca del concepto de intervención; 2) Régimen de Infracciones Urbanísticas; 3) Del Patrimonio Histórico y Cultural; y 4) Del Patrimonio Cultural Inmueble del Distrito de Cartagena.

Justificación

La disciplina urbanística se concreta desde el régimen de licencias urbanísticas y el régimen de infracciones urbanísticas, con el objeto de

garantizar que el ordenamiento del territorio logre efectivamente cumplir su propósito de racionalizar la intervención sobre el territorio y propiciar su desarrollo y aprovechamiento sostenible; de tal manera que, la planeación económica y social, pueda complementarse desde su dimensión territorial.

Ahora bien, el régimen de protección o salvaguardia de los bienes de interés cultural solo puede cumplir su propósito a partir del ejercicio adecuado de la disciplina urbanística; razón por la cual resulta necesario determinar las competencias de las autoridades que ejercen el control de las intervenciones sobre el patrimonio cultural con el objeto de clarificar la forma en que las autoridades pueden coordinar sus acciones para la lograr su protección.

Pregunta problema

Tal como lo hemos expuesto anteriormente, nuestra pregunta problema es la siguiente: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer el control de las intervenciones que se adelanten en el Centro Histórico de la ciudad de Cartagena de Indias?

Para darle respuesta a la pregunta problema anteriormente planteada, abordaremos los siguientes asuntos en derecho: 1) Acerca del Concepto de Intervención; 2) Régimen de Infracciones Urbanísticas; 3) Del Patrimonio Histórico y Cultural; y 4) Del Patrimonio Cultural Inmueble del Distrito de Cartagena.

Desarrollo

1.1. Acerca del concepto de intervención

Para comenzar, es pertinente advertir que la ley 397 de 1997 -Ley General de Cultura- define un Régimen Especial de Protección o Salvaguardia para los Bienes del Patrimonio Cultural de la Nación que sean declarados Bienes de Interés Cultural – BIC-.

Así entonces, la ley 397 de 1997, modificada por el artículo 7 de la ley 1185 de 2008, que a su vez fue modificada por el artículo 212 del Decreto Nacional 019 de 2012, dentro del Régimen Especial de Protección para los Bienes de Interés Cultural, define el concepto de intervención, precisando la forma en que los Bienes de Interés Cultural deben ser intervenidos para efectos de garantizar su conservación y protección.

En tal sentido, el artículo 212 del Decreto Nacional 019 de 2012, señala lo siguiente:

ARTÍCULO 212. Régimen especial de los bienes de interés cultural

El numeral 2 del artículo 11 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 7 de la Ley 1185 de 2008, quedará así:

"2. Intervención. Por intervención se entiende todo acto que cause cambios al bien de interés cultural o que afecte el estado del mismo. Comprende, a título enunciativo, actos de conservación, restauración, recuperación, remoción, demolición, desmembramiento, desplazamiento o subdivisión, y deberá realizarse de conformidad con el Plan Especial de Manejo y Protección si este fuese requerido.

La intervención de un bien de interés cultural del ámbito nacional deberá contar con la autorización del Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, según el caso. Para el patrimonio arqueológico, esta autorización compete al Instituto Colombiano de Antropología e Historia de conformidad con el Plan de Manejo Arqueológico.

Asimismo, la intervención de un bien de interés cultural del ámbito territorial deberá contar con la autorización de la entidad territorial que haya efectuado dicha declaratoria.

La intervención solo podrá realizarse bajo la dirección de profesionales idóneos en la materia. La autorización de intervención que debe expedir la autoridad competente no podrá sustituirse, en el caso de bienes inmuebles, por ninguna otra clase de autorización o licencia que corresponda expedir a otras autoridades públicas en materia urbanística.

Quien pretenda realizar una obra en inmuebles ubicados en el área de influencia o que sean colindantes con un bien inmueble declarado de interés cultural, deberá comunicarlo previamente a la autoridad que hubiera efectuado la respectiva declaratoria. De acuerdo con la naturaleza de las obras y el impacto que pueda tener en el bien inmueble de interés cultural, la autoridad correspondiente aprobará su realización o, si es el caso, podrá solicitar que las mismas se ajusten al Plan Especial de Manejo y Protección que hubiera sido aprobado para dicho inmueble.

El otorgamiento de cualquier clase de licencia por autoridad ambiental, territorial, por las curadurías o por cualquiera otra entidad que implique la realización de acciones materiales sobre inmuebles declarados como de interés cultural, deberá garantizar el

cumplimiento del Plan Especial de Manejo y Protección si éste hubiere sido aprobado". (subrayado fuera del texto original).

La disposición normativa antes citada establece que todo acto que cause cambios a un bien de interés cultural del ámbito nacional o que afecte su estado, requiere previa autorización del Ministerio de Cultura o del Archivo General de la Nación, según sea el caso; lo mismo ocurre con los bienes de interés cultural del ámbito territorial, dado que la misma norma establece que para su intervención se requiere de la autorización previa de la entidad territorial que haya efectuado dicha declaratoria.

En armonía con lo antes expuesto, es pertinente señalar que el artículo 40 y 41 del Decreto Nacional 763 de 2009 compilado en el Decreto Nacional 1080 de 2015 establece los principios generales de intervención y los tipos de obra para bienes inmuebles.

En cuanto a los principios generales de intervención, el artículo 2.4.1.4.3. del Decreto Nacional 1080 de 2015 señala que toda intervención de un BIC deberá observar los siguientes principios: 1. Conservar los valores culturales del bien; 2. La mínima intervención entendida como las acciones estrictamente necesarias para la conservación del bien, con el fin de garantizar su estabilidad y sanearlo de las fuentes de deterioro; 3. Tomar las medidas necesarias que las técnicas modernas proporcionen para garantizar la conservación y estabilidad del bien; 4. Permitir la reversibilidad de la intervención si en el futuro se considera necesario; 5. Respetar la evolución histórica del bien y abstenerse de suprimir agregados sin que medie una valoración crítica de los mismos; 6. Reemplazar o sustituir solamente los elementos que sean indispensables para la estructura. Los nuevos elementos deberán ser datados y distinguirse de los originales; 7. Documentar todas las acciones e intervenciones realizadas; 8. Las nuevas Intervenciones deben ser legibles.

Ahora bien, en lo que se refiere a los tipos de obra para bienes inmuebles, el artículo 2.4.1.4.4. del Decreto Nacional 1080 de 2015 establece las diferentes obras que se pueden efectuar en un BIC inmueble, de acuerdo con el nivel de intervención permitido y previa autorización de la autoridad competente. En tal sentido, el artículo 2.4.1.4.4 del Decreto Nacional 1080 de 2015, señala lo siguiente:

Artículo 2.4.1.4.4. Tipos de obras para BIC inmuebles. Las diferentes obras que se pueden efectuar en BIC inmuebles, de acuerdo con el nivel de Intervención permitido y previa autorización de la autoridad competente, son las siguientes:

1. Primeros auxilios: Obras urgentes a realizar en un inmueble que se encuentra en peligro de ruina, riesgo inminente, o que ha sufrido daños por agentes naturales o por la acción humana. Incluye acciones y obras provisionales de protección para detener o prevenir daños mayores, tales como: apuntalamiento de muros y estructuras, sobrecubiertas provisionales y todas aquellas acciones para evitar el saqueo de elementos y/o partes del inmueble, carpinterías, ornamentaciones, bienes muebles, etc.

2. Reparaciones locativas: Obras para mantener el Inmueble en las debidas condiciones de higiene y ornato sin afectar su materia original, su forma e integridad, su estructura portante, su distribución interior y sus características funcionales, ornamentales, estéticas, formales y/o volumétricas. Incluye obras de mantenimiento y reparación como limpieza, renovación de pintura, eliminación de goteras, reemplazo de piezas en mal estado, obras de drenaje, control de humedades, contención de tierras, mejoramiento de materiales de pisos, cielorrasos, enchapes, y pintura en general. También incluye la sustitución, mejoramiento y/o ampliación de redes- de instalaciones hidráulicas, sanitarias, eléctricas, ventilación, contra incendio, de voz y datos y de gas.

3. Reforzamiento estructural: Es la consolidación de la estructura de uno o varios inmuebles, con el objeto de acondicionarlos a niveles adecuados de seguridad sismorresistente de acuerdo con los requisitos de la Ley 400 de 1997 o la norma que la adicione, modifique o sustituya y su reglamento.

4. Rehabilitación o adecuación funcional: Obras necesarias para adaptar un inmueble a un nuevo uso, garantizando la preservación de sus características. Permiten modernizar las instalaciones, y optimizar y mejorar el uso de los espacios.

5. Restauración: Obras tendientes a recuperar y adaptar un inmueble o parte de éste, con el fin de conservar y revelar sus valores estéticos, históricos y simbólicos. Se fundamenta en el respeto por su integridad y autenticidad.

6. Obra nueva: Construcción de obra en terrenos no construidos.

7. Ampliación: Incremento del área construida de una edificación existente, entendiéndose por área construida la parte edificada que corresponde a la suma de las superficies de los pisos, excluyendo azoteas y áreas sin cubrir o techar.

8. Consolidación: Fortalecimiento de una parte o de la totalidad del inmueble.

9. Demolición: Derribamiento total o parcial de una o varias edificaciones existentes en uno o varios predios.

10. Liberación: Obras dirigidas a retirar adiciones o agregados que van en detrimento del inmueble ya que ocultan sus valores y características. El proceso de liberación de adiciones o agregados comprende las siguientes acciones:

- a. Remoción de muros construidos en cualquier material, que subdividan espacios originales y que afecten sus características y proporciones.
- b. Demolición de cuerpos adosados a los volúmenes originales del inmueble, cuando se determine que éstos afectan sus valores culturales.
- c. Reapertura de vanos originales de ventanas, puertas, óculos, nichos, hornacinas, aljibes, pozos y otros.
- d. Retiro de elementos estructurales y no estructurales que afecten la estabilidad del inmueble.
- e. Supresión de elementos constructivos u ornamentales que distorsionen los valores culturales del inmueble.

11. Modificación: Obras que varían el diseño arquitectónico o estructural de una edificación existente, sin incrementar su área construida.

12. Reconstrucción: Obras dirigidas a rehacer total o parcialmente la estructura espacial y formal del inmueble, con base en datos obtenidos a partir de la misma construcción o de documentos gráficos, fotográficos o de archivo.

13. Reintegración: Obras dirigidas a restituir elementos que el inmueble ha perdido o que se hace necesario reemplazar por su deterioro Irreversible.

Parágrafo. En el caso de inmuebles también son objeto de esta autorización las intervenciones en las áreas de influencia, bienes colindantes con dichos bienes y espacios públicos localizados en sectores urbanos declarados BIC e identificados en el PEMP.

Dicho lo anterior, es pertinente advertir que el artículo 15 de la ley 397 de 1997, modificada por el artículo 10 de la ley 1185 de 2008 establece los

comportamientos que se constituyen en faltas contra el patrimonio cultural por su indebida intervención y el procedimiento que deberá tramitarse para efectos de decidir sobre la imposición de las sanciones correspondientes.

Al respecto conviene precisar que el parágrafo 1 del artículo 15 de la ley 397 de 1997, modificada por el artículo 10 de la ley 1185 de 2008 dispone que el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación y las entidades territoriales³ en lo de su competencia, quedan investidos de funciones policivas para la imposición y ejecución de medidas, multas y demás sanciones establecidas en la ley 397 de 1997, que sean aplicables según la falta realizada contra el patrimonio.

Así mismo el artículo 4 del Decreto 763 de 2009 compilado a través del artículo 2.3.1.3. del Decreto 1080 de 2015 establece que al Ministerio de Cultura, al Archivo General de la Nación, a los Municipios, a los Distritos, a los Departamentos, a las autoridades indígenas y afrodescendientes le corresponde aplicar respecto de los BIC de los ámbitos correspondientes, el régimen precautelador y sancionatorio dispuesto en el artículo 15° de la ley 397 de 1997, modificado por el artículo 10° de la ley 1185 de 2008.

1.2. Régimen de infracciones urbanísticas

El régimen jurídico de las infracciones urbanísticas se concreta en el conjunto de disposiciones jurídicas que regulan los comportamientos que transgredan la integridad urbanística. En tal sentido, en el presente acápite, nos proponemos identificar el marco jurídico aplicable desde el derecho urbano para la resolución del problema jurídico planteado.

Pues bien, la ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”, tiene como objeto establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional, determinando los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, así como las condiciones en que deberá ejercerse el poder, la función y la actividad de Policía.

El Código Nacional de Policía establece los comportamientos contrarios a la convivencia que no deben ser realizados por las personas que habitan o visitan el territorio nacional, de tal suerte que quienes incurran en comportamientos contrarios a la convivencia serán objeto de medidas correctivas de conformidad con esa ley, sin perjuicio de las demás acciones que en derecho correspondan.

³ Sobre este punto volveremos más adelante, para precisar que, en el caso de Cartagena de Indias, la competencia radica puntalmente en el Instituto de patrimonio y Cultura de Cartagena, tal como incluso ya lo ha explicado el Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio, mediante el concepto No. 1548 de 2004.

Ahora bien, el artículo 115 de la ley 1801 de 2016 –Código Nacional de Policía-, corregido por el artículo 9 del Decreto Nacional 555 de 2017, complementa los comportamientos que se constituyen en faltas contra el patrimonio cultural establecidos en la ley 397 de 1997, señalando los comportamientos contrarios a la protección y conservación del patrimonio cultural. En tal sentido, establece la norma antes mencionada, lo siguiente:

Artículo 9°. Corríjase el artículo 115 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

“Artículo 115. Comportamientos contrarios a la protección y conservación del patrimonio cultural. Además de lo establecido en el artículo 15 de la Ley 397 de 1997 modificado por el artículo 10 de la Ley 1185 de 2008, los siguientes comportamientos atentan contra el patrimonio cultural y por lo tanto no deben efectuarse:

(...)

2. Incumplir las disposiciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles de interés cultural de acuerdo con las leyes nacionales y los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) aprobados por el Ministerio de Cultura o la autoridad competente, normas que son de superior jerarquía a los Planes de Ordenamiento Territorial.

3. Intervenir, en los términos establecidos por el numeral segundo del artículo 11 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 7° de la Ley 1185 de 2008, un bien de interés cultural o patrimonio arquitectónico, sin la respectiva licencia o autorización de la autoridad que hubiere efectuado la declaratoria o sin la asesoría en restauración de personal autorizado para ello.

(...)

7. Omitir o no llevar a cabo las acciones necesarias de adecuado mantenimiento que le competan al poseedor, tenedor o propietario de un inmueble o mueble declarado como Bien de Interés Cultural, de tal forma que esto lleve a un deterioro de la estructura del inmueble y puesta en riesgo de los valores culturales, históricos, arquitectónicos, arqueológicos, patrimoniales, culturales, urbanísticos o paisajísticos del inmueble.

Parágrafo 1°. La autoridad de policía que conozca la situación remitirá el caso a la autoridad cultural que haya realizado la declaratoria de Bien de Interés Cultural, la cual impondrá y ejecutará las medidas

establecidas en las normas vigentes que regulan la materia, las que las adicionen o modifiquen, y sus Decretos Reglamentarios.

(...)

Parágrafo 3°. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas, sin perjuicio de las medidas establecidas en la normatividad específica:

COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR
Numeral 2	Suspensión temporal de actividad.
Numeral 3	Suspensión temporal de actividad y Multa General tipo 2.
Numeral 7	Multa General tipo 4; Suspensión temporal de actividad.

De la sana hermenéutica de la disposición normativa antes citada, se hace necesario resaltar que el Código Nacional de Policía establece que en el evento en que la autoridad de policía evidencie la configuración de una de las situaciones fácticas expresamente señaladas en el artículo 115 de la ley 1801 de 2016, estará obligado a remitir el caso a la autoridad cultural competente la cual será quien adoptara las medidas establecidas en las normas vigentes específicas que regulan la materia, esto es la ley General de Cultura.

Lo anterior quiere decir que si la autoridad de policía conoce de una situación en la que (i) se incumplan las disposiciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles de interés cultura; (ii) se interviene sin la respectiva licencia o autorización de la autoridad que hubiere efectuado la declaratoria o sin la asesoría en restauración de personal autorizado para ello; y/o (iii) se omite o no se lleven a cabo las acciones necesarias de adecuado mantenimiento que le competan al poseedor, tenedor o propietario de un inmueble declarado como Bien de Interés Cultural, de tal forma que esto lleve a un deterioro de la estructura del inmueble y puesta en riesgo de los valores culturales, históricos, arquitectónicos, urbanísticos o paisajísticos, de acuerdo con el parágrafo 1 del artículo 115 de la ley 1801 de 2016 será obligatorio que dicha autoridad de policía remita el caso a la autoridad cultural competente para que se adopten las medidas a que haya lugar en las normas especializadas en la materia. Esto sin perjuicio de las medidas correctivas de que trata el parágrafo 2 del mismo artículo 115 de la ley 1801 de 2016 que deberá imponer la autoridad de policía.

De igual forma es pertinente traer a colación que el artículo 135 de la ley 1801 de 2016, corregido por el artículo 10 Decreto Nacional 555 de 2017, prevé los comportamientos que afectan la integridad urbanística, precisando respecto de los inmuebles de conservación e interés cultural lo siguiente:

Artículo 10. Corrijase el artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

“Artículo 135. *Comportamientos contrarios a la integridad urbanística.* Los siguientes comportamientos, relacionados con bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público y el espacio público, son contrarios a la convivencia pues afectan la integridad urbanística y por lo tanto no deben realizarse, según la modalidad señalada:

(...)

B) Actuaciones en los inmuebles declarados de conservación e interés cultural, histórico, urbanístico, paisajístico y arquitectónico:

5. Demoler sin previa autorización o licencia.

6. Intervenir o modificar sin la licencia.

7. Incumplir las obligaciones para su adecuada conservación.

8. Realizar acciones que puedan generar impactos negativos en el bien de interés cultural, tales como intervenciones estructurales, arquitectónicas, adecuaciones funcionales, intervenciones en las zonas de influencia y/o en los contextos del inmueble que puedan afectar las características y los valores culturales por los cuales los inmuebles se declararon como bien de interés cultural.

(...)

Parágrafo 3°. Las reparaciones locativas no requieren licencia o autorización; en el caso de bienes de interés cultural las reparaciones locativas no requieren licencia o autorización siempre y cuando estas correspondan a las enunciadas en el artículo 26 de la Resolución número 0983 de 2010 emanada por el Ministerio de Cultura o la norma que la modifique o sustituya.

Parágrafo 4°. En el caso de demolición o intervención de los bienes de interés cultural, de uno colindante, uno ubicado en su área de influencia o un bien arqueológico, previo a la expedición de la licencia, se deberá solicitar la autorización de intervención de la autoridad competente.

(...)

Parágrafo 6°. Para los casos que se generen con base en los numerales 5 al 8, la autoridad de policía deberá tomar las medidas correctivas necesarias para hacer cesar la afectación al bien de Interés Cultural y remitir el caso a la autoridad cultural que lo declaró como tal, para que esta tome y ejecute las medidas correctivas pertinentes de acuerdo al procedimiento y medidas establecidas en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008. La medida correctiva aplicada por la autoridad de policía se mantendrá hasta tanto la autoridad cultural competente resuelva de fondo el asunto.

Parágrafo 7°. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR
Numeral 5	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión temporal de actividad.
Numeral 6	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión temporal de actividad.
Numeral 7	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión temporal de actividad.
Numeral 8	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión temporal de la actividad.

Así las cosas, de la lectura del artículo 135 de la ley 1801 de 2016 encontramos que cuando ocurra una de las situaciones establecidas en la modalidad señalada en el literal b referente a actuaciones en los inmuebles declarados de conservación e interés cultural, la autoridad de policía estará obligada a adoptar las medidas correctivas necesarias para hacer cesar la afectación al bien de Interés Cultural y deberá remitir el caso a la autoridad cultural que lo declaró como tal, para que esta tome y ejecute las medidas correctivas pertinentes de acuerdo al procedimiento y medidas establecidas en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008.

Esto quiere decir que, si la autoridad de policía conoce de una situación en la que se adelanten actuaciones en los inmuebles declarados de conservación e interés cultural correspondientes a (i) demoler sin previa autorización o licencia; (ii) intervenir o modificar sin la licencia; (iii) incumplir las obligaciones para su adecuada conservación; y/o (iv) realizar acciones que puedan generar impactos negativos en el bien de interés cultural, tales como intervenciones estructurales, arquitectónicas, adecuaciones funcionales, intervenciones en las zonas de influencia, de acuerdo con el

parágrafo 6 del artículo 135 de la ley 1801 de 2016, será obligatorio que dicha autoridad de policía adopte las medidas correctivas necesarias para hacer cesar la afectación al bien de Interés Cultural y remitir de inmediato el caso a la autoridad cultural que lo declaró como tal, para que esta tome y ejecute las medidas correctivas pertinentes de acuerdo al procedimiento y medidas establecidas en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008. Todo esto sin perjuicio nuevamente de las medidas correctivas aplicables por parte de la autoridad de policía señaladas en el parágrafo 7 de la misma ley 1801 de 2016.

De hecho, lo señalado en los artículos 115 y 135 de la ley 1801 de 2016, en cuanto al deber de la autoridad de policía de remitir el caso correspondiente a la autoridad cultural competente cuando se encuentre frente a una situación relacionada con Bienes de Interés Cultural, se encuentra reforzada por el parágrafo 1 y 2 del artículo 198 de la misma ley 1801 2016, los cuales establecen que cuando las Autoridades de Policía conozcan de un caso de afectación a Bienes de Interés Cultural impondrán las medidas correctivas respectivas encaminadas a detener la afectación al Bien de Interés Cultural y remitirán el caso a la autoridad cultural competente para que tome las acciones necesarias. Asimismo, se señala que el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación y las entidades territoriales en lo de su competencia, están investidos de funciones policivas especiales para la imposición y ejecución de las medidas correctivas establecidas en la ley 1801 de 2016. Cuando se presenten casos de afectación de Bienes de Interés Cultural se registrarán exclusivamente en lo de su competencia para la imposición y ejecución de medidas correctivas por las disposiciones establecidas en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008.

Dicho todo lo anterior, resulta indispensable remitirnos al concepto del Concejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil No. 1548 de 2004, en el cual se refirió a las competencias del Ministerio de Cultura y del Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena para la imposición de sanciones por infracciones a las normas patrimoniales.

El Consejo de Estado, explica en el concepto antes mencionado que, le corresponde al Ministerio de Cultura o a la autoridad en quien este delegue, la imposición de sanciones por faltas contra el patrimonio cultural de la Nación, de acuerdo con el parágrafo 1 del artículo 15 de la ley 397 de 1997, y a las Alcaldías y Gobernaciones, por faltas al patrimonio cultural y a los bienes de interés cultural del ámbito municipal, del Distrito Capital, departamental y de los territorios indígenas, conforme al parágrafo 2 de la norma citada en concordancia con el inciso segundo del artículo 8 de la misma ley.

Respecto de los mencionados Distritos Especiales señalo, el Consejo de Estado, en el mismo concepto explica, que la imposición de las sanciones por infracciones a su patrimonio cultural se hará con sujeción a la reglamentación que expida el respectivo Concejo Distrital, sobre la base del artículo 39 de la ley 768 de 2002, tal como, según el mismo Consejo de Estado, ya lo hizo Cartagena mediante el Acuerdo 001 de 2003.

Al respecto es importante señalar que el numeral 10 del artículo 31 del Acuerdo 001 de 2003 establece que son funciones del Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena asumir el control y sanciones de las actuaciones o intervenciones que se hagan sobre el patrimonio cultural en general y especialmente las que corresponden a las intervenciones y usos arquitectónicos del Centro Histórico y la Periferia.

Ahora bien, de lo explicado por el Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil en su concepto No. 1548 de 2004, podemos resaltar que la competencia del Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena establecida en el Acuerdo 001 de 2003 para el ejercicio del control de las intervenciones que se realicen en el Centro Histórico y su Área de Influencia y de esa forma para la imposición de sanciones por la ocurrencia de faltas contra el patrimonio cultural, se encuentra fundamentada en la ley 397 de 1997 y en la ley 768 de 2002.

Sumado a lo anterior, es importante precisar que, en armonía con lo establecido en la ley 397 de 1997 y en la ley 768 de 2002, la competencia del Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena establecida en el Acuerdo 001 de 2003 para el ejercicio del control de las intervenciones que se realicen en el Centro Histórico y su Área de Influencia, también se encuentra fundamentada en el numeral 8 del artículo 26 la ley 1617 de 2013 – Ley de Distritos Especiales- en el cual se establece que son atribuciones de los Concejos Distritales regular la preservación y defensa del patrimonio cultural del Distrito.

1.3. Del patrimonio histórico y cultural

Tal como ya lo hemos advertido en el anterior acápite, en los casos de comportamientos contrarios a la integridad urbanística, constitutivos de infracciones urbanísticas, relacionados con bienes de interés cultural, la autoridad de policía deberá tomar las medidas correctivas necesarias para hacer cesar la afectación al bien de Interés Cultural y remitir el caso a la autoridad cultural que lo declaró como tal, con lo cual resulta conveniente precisar la normatividad que se refiere al Patrimonio Histórico y Cultural, y su relación con el régimen de infracciones urbanísticas, de tal manera que, en el presente acápite, pasaremos a definir el concepto de patrimonio

histórico y cultural, identificaremos el régimen normativo aplicable y determinaremos las faltas contra el patrimonio cultural.

Pues bien, el artículo 4 de la ley 397 de 1997, modificada por el artículo 1 de la ley 1185 de 2008, define el concepto de patrimonio histórico y cultural señalando que este se encuentra constituido, entre otros, por el conjunto de bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, entre otros, de tal forma que se consideran como bienes de interés cultural de los ámbitos nacional, departamental, distrital, o municipal, dependiendo de la autoridad que lo declare, los bienes materiales declarados como monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, o conjuntos históricos declarados por las autoridades competentes, o hayan sido incorporados a los planes de ordenamiento territorial.

Así entonces, la ley 397 de 1997, modificada por la ley 1185 de 2008, que a su vez fue modificada por el artículo 212 del decreto 019 de 2012, establece el régimen especial de protección de los bienes de interés cultural, asegurando la forma en que pueden ser intervenidos los bienes de interés cultural para efectos de garantizar su conservación y protección; al respecto señala el artículo 212 del decreto 019 de 2012, lo siguiente a saber:

ARTÍCULO 212. Régimen especial de los bienes de interés cultural

El numeral 2 del artículo 11 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 7 de la Ley 1185 de 2008, quedará así:

"2. Intervención. Por intervención se entiende todo acto que cause cambios al bien de interés cultural o que afecte el estado del mismo. Comprende, a título enunciativo, actos de conservación, restauración, recuperación, remoción, demolición, desmembramiento, desplazamiento o subdivisión, y deberá realizarse de conformidad con el Plan Especial de Manejo y Protección si este fuese requerido.

La intervención de un bien de interés cultural del ámbito nacional deberá contar con la autorización del Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, según el caso. Para el patrimonio arqueológico, esta autorización compete al Instituto Colombiano de Antropología e Historia de conformidad con el Plan de Manejo Arqueológico.

Asimismo, la intervención de un bien de interés cultural del ámbito territorial deberá contar con la autorización de la entidad territorial que haya efectuado dicha declaratoria.

La intervención sólo podrá realizarse bajo la dirección de profesionales idóneos en la materia. La autorización de intervención que debe expedir la autoridad competente no podrá sustituirse, en el caso de bienes inmuebles, por ninguna otra clase de autorización o licencia que corresponda expedir a otras autoridades públicas en materia urbanística.

Quien pretenda realizar una obra en inmuebles ubicados en el área de influencia o que sean colindantes con un bien inmueble declarado de interés cultural, deberá comunicarlo previamente a la autoridad que hubiera efectuado la respectiva declaratoria. De acuerdo con la naturaleza de las obras y el impacto que pueda tener en el bien inmueble de interés cultural, la autoridad correspondiente aprobará su realización o, si es el caso, podrá solicitar que las mismas se ajusten al Plan Especial de Manejo y Protección que hubiera sido aprobado para dicho inmueble.

El otorgamiento de cualquier clase de licencia por autoridad ambiental, territorial, por las curadurías o por cualquiera otra entidad que implique la realización de acciones materiales sobre inmuebles declarados como de interés cultural, deberá garantizar el cumplimiento del Plan Especial de Manejo y Protección si éste hubiere sido aprobado".

De la norma citada, se desprende, que todo acto de intervención de un bien de interés cultural o de un bien inmueble ubicado en la zona de influencia o colindante de un bien de interés cultural, deberá contar con la autorización previa de la autoridad que lo declaró y en cualquier caso la intervención solo podrá realizarse bajo la dirección de profesionales expertos e idóneos en la materia.

Ahora bien, en caso de violaciones al régimen especial de protección y conservación de los bienes de interés cultural en lo referido a la forma en que pueden ser intervenidos, entonces se deberá aplicar el régimen de faltas contra el patrimonio cultural de la nación establecido en el artículo 10 de la ley 1185 de 2008 y el artículo 115 del Código Nacional de Policía.

Por su parte, el artículo 10 de la ley 1185 de 2008, que modifica el artículo 15 de la ley 397 de 1997, en cuanto a las faltas consistentes en la indebida

intervención de un bien de interés cultural, dispone lo siguiente, a continuación:

Artículo 10. El artículo 15 de la Ley 397 de 1997 quedará así:

"Artículo 15. De las faltas contra el patrimonio cultural de la Nación. Las personas que vulneren el deber constitucional de proteger el patrimonio cultural de la Nación, incurrirán en las siguientes faltas:

(...)

Las que constituyen faltas administrativas y/o disciplinarias:

(...)

4. Si la falta consiste en la intervención de un bien de interés cultural sin la respectiva autorización en la forma prevista en el numeral 2 del artículo 11 de este título, se impondrá multa de doscientos (200) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes por parte de la autoridad que hubiera efectuado la respectiva declaratoria. En la misma sanción incurrirá quien realice obras en inmuebles ubicados en el área de influencia o colindantes con un inmueble de interés cultural sin la obtención de la correspondiente autorización, de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 11 de este título.

También será sujeto de esta multa el arquitecto o restaurador que adelante la intervención sin la respectiva autorización, aumentada en un ciento por ciento (100%).

La autoridad administrativa que hubiera efectuado la declaratoria de un bien como de interés cultural podrá ordenar la suspensión inmediata de la intervención que se adelante sin la respectiva autorización, para lo cual las autoridades de policía quedan obligadas a prestar su concurso inmediato a efectos de hacer efectiva la medida que así se ordene. En este caso, se decidirá en el curso de la actuación sobre la imposición de la sanción, sobre la obligación del implicado de volver el bien a su estado anterior, y/o sobre el eventual levantamiento de la suspensión ordenada si se cumplen las previsiones de esta ley.

Lo previsto en este numeral se aplicará sin perjuicio de la competencia de las autoridades territoriales para imponer sanciones y tomar acciones en casos de acciones que se realicen sin licencia sobre bienes

inmuebles de interés cultural en virtud de lo señalado en el numeral 2 del mismo.

(...).

De la sana hermenéutica de esta disposición normativa, encontramos que la autoridad administrativa que hubiera efectuado la declaratoria, será la autoridad competente, para imponer la sanción que corresponda por la violación al régimen especial de bienes de interés cultural, y a su vez queda en evidencia que dentro de la actuación administrativa se deberá garantizar la obligación del infractor de volver el bien, afectado con la indebida intervención.

De esta forma, podemos concluir que la intervención indebida de bienes de interés cultural o de inmuebles ubicados en el área de influencia o colindantes con un inmueble de interés cultural sin la obtención de la correspondiente autorización, se constituye en una infracción urbanística objeto de la aplicación de las faltas contra el patrimonio cultural establecidas en el artículo 10 de la ley 1185 de 2008 por la violación del régimen especial de protección de los bienes de interés cultural.

1.4. Del patrimonio cultural inmueble del Distrito de Cartagena

Mediante la ley 163 de 1959 “*por la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación*”, se establece que se declara como monumentos nacionales el sector antiguo de la ciudad de Cartagena, entendiéndose como sector antiguo las calles, plazas, plazoletas, murallas, inmuebles, incluidas casas y construcciones históricas, en los ejidos, inmuebles, entre otros, incluidos en el perímetro que tenía la ciudad durante los siglos XVI, XVII y XVIII.

De igual forma, el Distrito de Cartagena de Indias, mediante el artículo 409 del Decreto 0977 de 2001, establece que forma parte del Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena las áreas de conservación y protección del patrimonio cultural inmueble del Distrito representado en todos los bienes que poseen especial interés histórico, estético, arquitectónico, urbano y arqueológico.

En el Distrito de Cartagena de Indias, el Plan de Ordenamiento Territorial se encuentra adoptado por el Decreto No. 0977 de 2001, el cual en su artículo 409, establece que forma parte del Plan de ordenamiento Territorial de Cartagena las áreas de conservación y protección del patrimonio cultural inmueble del distrito representado en todos los bienes que poseen especial interés histórico, estético, arquitectónico, urbano y arqueológico.

Pues bien, según el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Cartagena las áreas de conservación y protección cultural se encuentran localizadas de la siguiente forma:

ARTÍCULO 410. De las áreas de conservación y protección del patrimonio cultural inmueble: Las áreas de conservación y protección se encuentran localizadas en el Plano No. 06/06 del presente Decreto, así:

Centro Histórico: El centro histórico está conformado por los Barrios Centro, San Diego, Getsemaní y su área de influencia.

Periferia histórica: Barrio de Manga, Barrio el Cabrero, Convento de la Popa y área de influencia, Fuertes de la Bahía, Escollera de Bocagrande, Zona Norte, Barú, Tierra Bomba, Castillo de San Felipe de Barajas.

En concreto, debemos subrayar que el Plan de Ordenamiento Territorial erige al Centro Histórico de la ciudad como un área de conservación y protección cultural, integrando esta área específicamente por los barrios Centro, San Diego, Getsemaní y su zona de influencia. Esto quiere decir que los barrios Centro, San Diego, Getsemaní y su área de influencia, han sido declarados, en el mismo Plan de Ordenamiento Territorial, como bienes de interés cultural, que por lo tanto solo pueden ser intervenidos previa aprobación de la autoridad cultural local competente en los términos antes expuestos y señalados por la ley 1185 de 2008.

De esta forma, tal como podemos observar, el Centro histórico de la ciudad de Cartagena de Indias, se encuentra declarado como bien de interés cultural tanto del ámbito Nacional como del ámbito Distrital, razón por la cual la autoridad cultural nacional y la autoridad cultural local, serán las autoridades competentes para ejercer el control de las intervenciones que se adelanten en el Centro Histórico.

Dicho lo anterior, es menester precisar que, mediante la Resolución 043 de 1994 el Ministerio de Cultural, antes Colcultura, adoptó el Reglamento para el Centro Histórico de Cartagena de Indias, el cual por lo tanto se constituye en una determinante del Plan de Ordenamiento territorial; esto es una norma de superior jerarquía.

El artículo 13 y 14 del Reglamento para el Centro Histórico de Cartagena establece que el Centro Filial del Consejo de Monumentos Nacionales – Seccional Bolívar aprobara las solicitudes de intervención a inmuebles clasificados en todas las categoría, a excepción de las intervenciones en

edificaciones clasificadas como Restauración Monumental para las cuales se requiere el concepto previo del Centro Filial del Consejo de Monumentos Nacionales – Seccional Bolívar y adicionalmente el Concepto previo del Consejo de Monumentos Nacionales.

Ahora bien, al respecto, mediante el acuerdo 001 de 4 de febrero de 2003 expedido por el Concejo del Distrito de Cartagena, se establece que el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias, es la autoridad competente para asumir el manejo, control y sanciones de las actuaciones o intervenciones que se hagan sobre el patrimonio en general y especialmente las que correspondan a las intervenciones y usos arquitectónicos del Centro Histórico; de tal manera que el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena hace las veces del Centro Filial del Consejo de Monumentos Nacionales – Seccional Bolívar, de que trata la Resolución 043 de 1994

En consecuencia, como conclusión del presente acápite debemos puntualizar que le corresponderá al Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena y al Ministerio de Cultura ejercer el control de las intervención a los Bienes de Interés Cultural ubicados dentro del área de protección y conservación del Centro Histórico de la ciudad de Cartagena de Indias; de tal manera que les corresponderá, autorizar previamente de conformidad con las competencias establecidas en la Resolución 043 de 1994, las intervenciones que se realicen en el Centro Histórico de la ciudad e imponer las sanciones establecidas en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008 por la configuración de faltas contra el patrimonio cultural del Distrito y de la Nación.

2. Conclusión

Le corresponderá al Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena y al Ministerio de Cultura ejercer el control de las intervención a los Bienes de Interés Cultural ubicados dentro del área de protección y conservación del Centro Histórico de la ciudad de Cartagena de Indias; de tal manera que, les corresponderá, autorizar previamente de conformidad con las competencias establecidas en la Resolución 043 de 1994, las intervenciones que se realicen en el Centro Histórico de la ciudad e imponer las sanciones establecidas en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008 por la configuración de faltas contra el patrimonio cultural del Distrito y de la Nación y las medias correctivas establecidas en el artículo 115 del Código Nacional de Policía, de acuerdo con lo estipulado en el parágrafo 1 del artículo 198 del mismo Código Nacional de Policía.

De igual forma, es necesario señalar que de conformidad con el Código Nacional de Policía, frente a las actuaciones relacionadas con bienes de

interés cultural, el Inspector de Policía, deberá tomar las medidas correctivas necesarias establecidas en su artículo 135, para hacer cesar la afectación y remitir el caso a la autoridad cultural que lo declaró como tal, para que esta tome y ejecute las medidas correctivas pertinentes de acuerdo con el procedimiento y las medidas establecidas en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008.

Bibliografía

Congreso de la República. (03 de febrero de 2003). Acuerdo 001, creación de IPCC, por medio del cual se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomento y estímulos a la cultura, se reforma el instituto distrital de cultura de Cartagena de Indias se deroga el acuerdo 12 de 18 de marzo de 2000, se trasladan algunas competencias y se dictan otras disposiciones. <http://www.ipcc.gov.co/index.php/component/phocadownload/category/22-acuerdos>

Consejo de Estado. (19 de febrero de 2004). 1548. Competencia Concurrente. Sala de Consulta y Servicio Civil. [M.P. Gustavo Aponte Santos] <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=20797>

Congreso de la República. (30 de marzo de 2017). Decreto 555, por el cual se corrigen unos yerros en la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Diario Oficial No.50.191. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80775>

Congreso de la República. (20 de noviembre de 2001). Decreto 0977, por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias. Obtenido de https://vuc.cartagena.gov.co/documentos/normatividad/DECRETO_0977_de_2001.pdf

Congreso de la República. (29 de julio de 2016). Ley 1801. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Diario Oficial No. 49.949. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html

Congreso de la República. (12 de marzo de 2008). Ley 1185, por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 46929. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=29324>

Congreso de la República. (07 de agosto de 1997). Ley 397, 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. Diario Oficial 43102. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=337>

Congreso de la República. (30 de diciembre de 1959). Ley 163, por la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación. Diario Oficial No. 30139. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=326>

Ministerio de Cultura. (26 de octubre de 1994). Resolución 043.