

CITese: 201301000208180FE

Medellín, octubre 16 de 2013

H. Concejal
Fabio Humberto Rivera Rivera
Presidente Comisión Primera
Concejo de Medellín
Ciudad

ASUNTO: Concepto Jurídico sobre el Proyecto de Acuerdo No. 180 de 2013.

De acuerdo con la solicitud de concepto jurídico respecto del Proyecto de Acuerdo No. 180 de 2013 *“Por medio del cual se da protección a los bienes de valor patrimonial de Medellín”*, me permito hacer el siguiente análisis jurídico:

1. Constitucionalidad

La Constitución Política de Colombia le da suma importancia a la Cultura y permite su fomento, estímulo, reconoce la diversidad cultural de la Nación e, impone al Estado y la Sociedad, el deber de proteger las riquezas y bienes culturales:

(...)

ARTICULO 7o. *El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.*

ARTICULO 8o. *Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

(...)

ARTICULO 70. *El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.*

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

(...)

ARTICULO 71. *La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.*

(..)

ARTICULO 72. *El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.*

2. Jurisprudencia

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la protección que debe brindarse al patrimonio cultural y en especial se refiere a las connotaciones que adquieren los bienes inmuebles que sean declarados como Patrimonio Cultural. Del contenido de la Ley 397 de 1997 se desprende que, el hecho de que un bien sea declarado de interés cultural y, por ello, sea destinatario de la misma normativa implica, entre otros, privilegios y restricciones, a saber: serán objeto de la política estatal para la conservación, rehabilitación y divulgación del patrimonio cultural, con el fin de que sirva de testimonio de la identidad cultural de la nación; si además de ser declarado bien de interés cultural es de propiedad de entidades públicas, será inembargable, imprescriptible e inalienable; estarán sometidos al plan especial de protección del Estado, para lo cual se someterán a la intervención del Estado y se establecerán prohibiciones de demolición, destrucción, parcelación y remoción sin autorización gubernamental y harán parte del registro de patrimonio cultural que deben llevar las entidades territoriales y la nación:

Sentencia SC 742 de 2006

“A juicio de esta Corporación, de la simple lectura de la demanda sub examine surgen argumentos claros y suficientes para generar el debate respecto de la constitucionalidad de la expresión “declarados” contenida en el artículo 4º de la Ley 397 de 1997. En efecto, recuérdese que, de manera esquemática, el actor sostiene que la declaratoria de bien de interés cultural desatiende los deberes del Estado de proteger las riquezas culturales de la Nación y promover el acceso a la cultura y restringe el deber estatal de especial protección al patrimonio cultural contenido en la Constitución, en tanto que la ley solamente se aplica y, por ende, únicamente establece el marco de salvaguarda y cuidado, a los bienes declarados de interés cultural y no a todos los que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, tal y como lo establecen los artículos 8º, 70 y 72 superiores.

Como se verá posteriormente, al leer el texto integral en donde se encuentran las expresiones impugnadas se evidencia que, efectivamente, mientras la primera parte del artículo contiene una definición general de patrimonio cultural, la segunda solamente se refiere a algunos bienes que integran dicho patrimonio, esto es, a los bienes que el Ministerio de la Cultura declare de interés cultural, a los cuales la ley les otorga trato diferente y especial. Por su parte, el artículo 72 de la Constitución, norma que la demanda invoca como vulnerada, dispone que el patrimonio cultural de la Nación estará bajo la protección del Estado y que otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación. Igualmente, el artículo 8º superior, que también se considera infringido, señala que es obligación del Estado proteger las riquezas culturales de la Nación y, finalmente, el artículo 70 de la Carta, dispone que el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los ciudadanos en igualdad de oportunidades.

(...)

4. Interpretación del artículo 4º de la Ley 397 de 1997

Como en varias oportunidades lo ha advertido esta Corporación, a pesar de que, en principio, no le corresponde la interpretación de la ley, en ocasiones es inevitable y necesario, pues la dinámica propia del control constitucional de la ley exige que la Corte Constitucional entre a estudiar la hermenéutica de la ley e, incluso, en algunos casos proceda a definir la lectura constitucionalmente válida de la norma sometida a su consideración. Así, por ejemplo, no sólo es posible sino indispensable para ejercer el control de constitucionalidad de la ley, que se tenga claro su verdadero significado o sentido, pues la misión que la Carta ha confiado a esta Corporación como guardiana de la integridad y superioridad de la Constitución requiere que ésta se pronuncie sobre el sentido real de las normas controladas, no sobre su significado hipotético. De lo contrario, podría declarar exequible una norma cuyos alcances y efectos son incompatibles con la Constitución, lo cual haría inocuo el control. En el mismo sentido, al suponer un determinado sentido hipotético de la norma en cuestión, podría declarar inexecutable disposiciones cuyo significado viviente es compatible con la Carta, lo cual representaría un ejercicio inadecuado de sus funciones.

Ahora, como se evidenció en los antecedentes de esta sentencia, el actor, los intervinientes y el Ministerio Público plantean diferentes hermenéuticas de la norma acusada. Mientras el demandante la considera una expresión del abandono de los deberes estatales de protección a los bienes que conforman el patrimonio cultural de la Nación, de promoción al acceso a la cultura y de protección de las riquezas culturales del país, que impone la Constitución; los intervinientes opinan que es una norma protectora de esos mismos derechos y valores que la Constitución busca privilegiar, en tanto que focalizan la atención económica y jurídica a los bienes que tienen especial interés cultural. Finalmente, la Vista Fiscal considera que si bien es cierto la expresión normativa acusada restringe la especial protección del Estado sólo para algunos bienes, no lo es menos que es constitucionalmente válida porque, la protección implica, al mismo tiempo, restricción de derechos protegidos en la Carta, tales como la propiedad.

Así las cosas, es evidente que el ejercicio del control constitucional del aparte normativo acusado supone, en primer lugar, el análisis del contenido integral de la disposición, para que, posteriormente, pueda estudiarse si resulta contrario a las normas que se invocan como vulneradas.

El primer inciso del artículo 4º de la Ley 397 de 1997 define cuáles son los bienes que conforman el patrimonio cultural de la Nación. Nótese que esa definición consagra un amplio ámbito de aplicación, por cuanto incluye i) valores, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos que constituyen expresión de la nacionalidad colombiana, ii)

bienes inmateriales, materiales, muebles e inmuebles que poseen un especial interés histórico, artístico, sonoro, ecológico, filmico, literario, bibliográfico, entre otros y, iii) las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular. En efecto, la generosidad y subjetividad de esos conceptos resulta evidente: así por ejemplo, con esa definición, si para un grupo de personas los documentos literarios de un escritor o el libro que describe un hecho sucedido en cualquier época de la historia poseen especial interés histórico, documental o literario y, por lo tanto, hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, sería posible exigirle al Estado que, en aplicación del artículo 72 de la Carta, la autoridad competente readquiera esos bienes que se encuentran en manos de particulares para que se declaren de propiedad de la Nación y se conviertan en bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Precisamente por lo anterior, el inciso segundo y el parágrafo del artículo 4º de la Ley 397 de 1997, señalaron que las disposiciones de la ley de la cultura solamente se aplicarán a los bienes y categorías de bienes que sean declarados como de interés cultural. Dicho de otro modo, dentro de la categoría de bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación, existirá otra: la de los bienes de interés cultural, que surge en virtud de la declaración expresa del Ministerio de la Cultura, para que sean los destinatarios de la Ley 397 de 1997 y de sus normas reglamentarias. Entonces, los bienes de interés cultural son aquellos que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, pero que, en consideración con la declaratoria gubernamental como tal, se rigen por lo dispuesto en la ley de la cultura y en sus normas reglamentarias.

Ahora bien, la interpretación sistemática de la Ley 397 de 1997 muestra que el hecho de que un bien sea declarado de interés cultural y, por ello, sea destinatario de la misma normativa implica, entre otros, los siguientes privilegios y restricciones, a saber: i) serán objeto de la política estatal para la conservación, rehabilitación y divulgación del patrimonio cultural, con el fin de que sirva de testimonio de la identidad cultural de la nación (artículo 5), ii) si además de ser declarado bien de interés cultural es de propiedad de entidades públicas, será inembargable, imprescriptible e inalienable (artículo 10), iii) estarán sometidos al plan especial de protección del Estado, para lo cual se someterán a la intervención del Estado y se establecerán prohibiciones de demolición, destrucción, parcelación y remoción sin autorización gubernamental, la cual abarca, incluso, a los predios colindantes (artículo 11), iv) harán parte del registro de patrimonio cultural que deben llevar las entidades territoriales y la nación (artículo 14), v) las actividades que integran el interés cultural, tales como la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales, gozarán de estímulos y fomento del Estado (artículos 17 y 18), vi) gozarán de un régimen especial aduanero para supresión de aranceles y exención de impuestos para intercambios culturales (artículo 19) y, vii) para la difusión de las expresiones culturales de los colombianos y para la promoción de las actividades artísticas y culturales, el Ministerio de la Cultura tendrá espacios en la televisión y la radio nacionales (artículos 20 y 21). Finalmente, es importante advertir que el incumplimiento por parte de los particulares y de los servidores

públicos de las obligaciones que impone esta ley, puede originar sanciones económicas, disciplinarias y penales (artículo 15).

Conforme a lo expuesto, saltan a la vista, tres conclusiones. La primera, el concepto de patrimonio cultural de la Nación es general y el de interés cultural es especial, de ahí que los bienes que hacen parte de la primera categoría no siempre pertenezcan a la segunda, pero los que adquieren el carácter especial de interés cultural, dada su declaratoria, siempre hacen parte del patrimonio cultural de la Nación. La segunda, la declaratoria de bienes de interés cultural no quiere decir que se excluye la protección de los bienes que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, simplemente significa que aquellos gozan de la protección especial que otorga la Ley 397 de 1997. Dicho de otro modo, las expresiones impugnadas no están dirigidas a excluir la protección de los bienes del patrimonio cultural de la Nación, sino a otorgar especial cuidado y garantía a los que se consideran de interés cultural. Y, la tercera, al aplicar la ley general de la cultura y las normas que la reglamentan únicamente a los bienes que han sido declarados de interés cultural, evidentemente se establecen restricciones y garantías solamente para esos bienes, excluyéndose, de esta forma, los bienes que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación que no han sido declarados de interés cultural.

Así las cosas, la Sala coincide con la interpretación de la norma acusada que realizó el demandante y el Ministerio Público, en cuanto concluyeron que la declaratoria de bien de interés cultural, requisito sine qua non para la aplicación de la ley general de la cultura, implica una restricción a la garantía de protección que tienen los derechos al patrimonio cultural de la Nación. Por consiguiente, el problema, en definitiva, que plantean las expresiones impugnadas se circunscribe a definir si la limitación a la garantía que se estudia resulta contraria a los artículos 72, 70 y 8º de la Constitución. En otras palabras, la Corte deberá definir si la ausencia de declaración como bien de interés cultural y, por consiguiente, la no aplicación de la Ley 397 de 1997, implica el desconocimiento de los deberes del Estado de proteger el patrimonio cultural de la Nación, de fomentar la riqueza cultural y de promover el acceso a la cultura de los colombianos.

5- Limitación del deber estatal de protección a los bienes que conforman el patrimonio cultural de la Nación

Como manifestación de la diversidad de las comunidades, como expresión de la riqueza humana y social de los pueblos y como instrumento para construir sociedades organizadas que aprenden a manejar sus relaciones adecuadamente, la cultura fue reconocida en la Constitución de 1991 como un pilar fundamental que requiere especial protección, fomento y divulgación del Estado. En efecto, es amplio el conjunto de normas constitucionales que protegen la diversidad cultural como valor esencial de nuestra Nación, de tal manera que dicho bloque normativo, que también se ha denominado por la doctrina como la Constitución Cultural, entiende la cultura como valor, principio y derecho que deben impulsar las autoridades.

Así, el artículo 2º superior, señaló como fin esencial del Estado el de facilitar la participación de todos en la vida cultural de la Nación. Los artículos 7º y 8º de la Carta dispusieron la obligación del Estado de proteger la diversidad y riquezas culturales de la Nación. El artículo 44 define la cultura como un derecho fundamental de los niños. El artículo 67 señalaron que la educación es un derecho que busca afianzar los valores culturales de la Nación. El artículo 70 de la Constitución preceptúa que el Estado tiene la obligación de promover y fomentar el acceso a la cultura de los colombianos, en tanto que la cultura y/o los valores culturales son el fundamento de la nacionalidad colombiana. En esta misma línea, el artículo 71 de la Constitución dispuso que el Estado creará incentivos para fomentar las manifestaciones culturales. Ahora, la protección de los recursos culturales no sólo es una responsabilidad a cargo del Estado sino que también es un deber de los ciudadanos, en los términos previstos en el artículo 95, numeral 8º, superior. De todas maneras, los artículos 311 y 313, numeral 9º, de la Carta encomiendan, de manera especial, a los municipios, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. Por su parte, el artículo 333 superior autorizó al legislador a limitar válidamente la libertad económica cuando se trata de proteger el patrimonio cultural de la Nación. Y, finalmente, con especial relevancia para el análisis del asunto sometido a estudio de esta Corporación, recuérdese que el artículo 72 de la Carta dispuso que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado, pero que sólo el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles.

La descripción anterior muestra que, efectivamente, la protección del patrimonio cultural de la Nación tiene especial relevancia en la Constitución, en tanto que éste constituye un signo o una expresión de la cultura humana, de un tiempo, de circunstancias o modalidades de vida que se reflejan en el territorio, pero que desbordan sus límites y dimensiones. Entonces, la salvaguarda estatal del patrimonio cultural de la Nación tiene sentido en cuanto, después de un proceso de formación, transformación y apropiación, expresa la identidad de un grupo social en un momento histórico.

Ahora bien, a pesar de que es cierto que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado, no es menos cierto que la Carta no establece fórmulas, ni mecanismos precisos, ni unívocos que impongan los mecanismos o la manera cómo deben protegerse, por lo que es lógico concluir que al legislador corresponde reglamentarlos, haciendo uso de su libertad de configuración política. De hecho, el artículo 72 de la Carta dejó expresamente al legislador la tarea de establecer instrumentos para readquirir los bienes que se encuentran en manos de particulares y de reglamentar los derechos que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

De igual manera, si bien los artículos 8º y 70 superiores consagraron el deber del Estado de proteger las riquezas culturales de la Nación y promover y fomentar el acceso a la

cultura de todos los ciudadanos, no señalaron fórmulas precisas para llegar a ese cometido, de ahí que deba entenderse que el Constituyente dejó al legislador o al ejecutivo a cargo de esa reglamentación.

De esta forma, para la Corte es claro que el hecho de que el Constituyente hubiere señalado protección del Estado para el patrimonio cultural de la Nación no significa que el legislador estuviese impedido para delimitar su concepto o para diseñar diferentes formas de protección para los bienes y valores que lo integran. Por el contrario, la aplicación del principio democrático en el Estado Social de Derecho supone que el legislador no sólo es libre para configurar el derecho, sino también que es el titular de la cláusula general legislativa, lo cual, al mismo tiempo, implica que, dentro de los parámetros constitucionales, el legislador pueda limitar privilegios especiales que el Constituyente otorga cuando se trata de ponderar y armonizar derechos e intereses en tensión.

De hecho, en reiteradas oportunidades la Corte Constitucional ha destacado que la declaración de un bien como parte integrante del patrimonio cultural de la Nación lleva consigo una serie de restricciones al derecho de propiedad, e imposición de cargas para los propietarios de éstos que, en concepto de esta Corporación, se relacionan con su disponibilidad y ello, incluye, por supuesto, el uso o destinación que ha de darse al bien para efectos de la conservación y protección.

En este sentido, es claro que en aquellos casos en los que al armonizar derechos constitucionales el legislador adopta medidas restrictivas y éstas son proporcionales a los derechos que se protegen, resulta razonable restringir el marco de protección del patrimonio cultural de la Nación, consagrado en el artículo 72 de la Constitución.

Así, a manera de conclusión, en este asunto, la Corte considera que la limitación al deber de protección del patrimonio cultural de la Nación, contenida en la expresión demandada, resulta constitucionalmente válida por los siguientes cuatro motivos:

En primer lugar, con anterioridad se expresó que el concepto de patrimonio cultural de la Nación que desarrolla el primer inciso del artículo 4º de la Ley 397 de 1997, es amplio y subjetivo, de ahí que resulta razonable que se limite la aplicación de esa ley para el otorgamiento de estímulos y la imposición de restricciones sólo a los bienes que el Ministerio de la Cultura, previa reglamentación de los criterios a evaluar, declare como de interés cultural. En efecto, de esta forma se focaliza la atención y cuidado a los bienes que objetiva y técnicamente merecen especial protección del Estado, por lo que la limitación objeto de análisis otorga sentido lógico a la protección que la Constitución concedió al patrimonio cultural, como manifestación de la diversidad cultural de la Nación (artículos 72 y 7º). En consecuencia, la disposición acusada cuenta con un objetivo constitucionalmente válido porque se apoya en lo dispuesto en los artículos 7º, 8º y 72 de la Carta.

En segundo lugar, como se advirtió, la protección al patrimonio cultural de la Nación implica, al mismo tiempo, la restricción de derechos, tales como las libertades económica y de disposición de los bienes objeto de propiedad privada, por lo que no puede generalizarse el control estatal sobre bienes que el Estado no ostenta la titularidad (artículos 333 y 58 de la Carta). Luego, la medida adoptada en la norma parcialmente acusada es adecuada y necesaria.

En tercer lugar, el propio artículo 72 de la Constitución distingue tres conceptos que fueron desarrollados por la Ley 393 de 1997, a saber: i) patrimonio cultural de la Nación, al que se refiere para establecer protección del Estado y que fue definido en la norma parcialmente acusada, ii) patrimonio arqueológico, cuyos bienes pueden ser objeto de derechos especiales de los grupos étnicos, el cual fue definido por el artículo 6º de la Ley 393 de 1997 como “aquellos muebles o inmuebles que sean originarios de culturas desaparecidas, o que pertenezcan a la época colonial, así como los restos humanos y orgánicos relacionados con esas culturas. Igualmente, forman parte de dicho patrimonio los elementos geológicos y paleontológicos relacionados con la historia del hombre y sus orígenes.- También podrán formar parte del patrimonio arqueológico, los bienes muebles e inmuebles representativos de la tradición e identidades culturales pertenecientes a las comunidades indígenas actualmente existentes, que sean declarados como tal por el Ministerio de Cultura, a través del Instituto Colombiano de Antropología, y en coordinación con las comunidades indígenas” y, iii) bienes culturales que conforman la identidad nacional, dentro de los cuales se encuentran los museos (artículo 49 de esa normativa), el cine (artículo 40) y las manifestaciones culturales del pueblo (artículo 1º). Como se observa, estas dos últimas nociones involucran bienes de propiedad de la Nación y, por lo tanto, son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Ello muestra, entonces, que el Constituyente autorizó al legislador para establecer diferentes reglas de protección y garantía para cada uno de los conceptos objeto de regulación superior.

En este sentido, resulta útil consultar la experiencia en el derecho comparado en torno a las regulaciones dirigidas a proteger el patrimonio cultural.

Así, por ejemplo, el artículo 46 de la Constitución Española dispone que los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que la integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio. En desarrollo de esa disposición, la Ley 16 de 1985 o ley del Patrimonio Histórico Español, dispuso que lo integran los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico (artículo 1º). Pero, sólo gozarán de singular protección y tutela los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español

declarados de interés cultural por ministerio de esta Ley o mediante Real Decreto de forma individualizada (artículo 9, numeral 1º).

Ahora, los instrumentos para la protección de los bienes de interés cultural son, entre otros, el registro e inventario de bienes (artículos 12 y 13 de la Ley 16 de 1985), prohibiciones o limitaciones en la exportación de esos bienes (artículo 5º), prohibiciones de demolición (artículo 24), medidas de fomento y exenciones tributarias (artículos 67 a 74), limitaciones y autorizaciones de usos (artículo 36) y sometimiento a sanciones administrativas y penales por infracción a lo dispuesto en la Ley 16 de 1985 (artículos 75 a 79)

De manera similar, el artículo 9º de la Constitución Italiana señala que el Estado tutelaré el paisaje y el patrimonio histórico-artístico de la Nación. Ahora, a pesar de que la referencia al patrimonio parecería estar limitado a lo histórico y artístico, siguiendo las directrices planteadas por la denominada Comisión Franceschini, el Decreto Ley 657 del 14 de diciembre de 1974 dispuso el deber del Estado de proteger los bienes culturales de la Nación, como parte integrante de su patrimonio cultural. Y, define estos últimos como aquellos que constituyen testimonio material dotado de un valor de civilidad.

Conforme a lo anterior, resulta evidente que, en países como Italia y España en donde se presenta amplia regulación para la protección de su patrimonio histórico y cultural, también existe limitación a la especial protección del Estado en favor de los bienes declarados como culturales. De esta forma, aunque la declaratoria de bien de interés cultural para efectos de la aplicación de la especial protección del Estado, prima facie, podría verse como una restricción a la protección cultural de los pueblos, lo cierto es que esa limitación busca priorizar la atención del Estado a los bienes que lo requieren y se evita la restricción generalizada de los legítimos derechos de los propietarios.

En cuarto lugar: otro argumento que muestra que las expresiones acusadas no sólo no son inconstitucionales sino que, por el contrario, tienen apoyo superior, es el siguiente: Por disposición de los artículos 311 y 313, numeral 9º, de la Constitución, corresponde a los municipios preservar y defender el patrimonio cultural de su localidad, de ahí que, en principio, corresponde a dicha entidad territorial utilizar sus recursos económicos, humanos y logísticos para la protección de los bienes que integran su patrimonio cultural. Por esa razón, resulta razonable que la ley faculte al Ministerio de la Cultura a priorizar el gasto público nacional.

En conclusión, el hecho de que la ley hubiere limitado la aplicación de la ley general de la cultura solamente a los bienes que el Ministerio de la Cultura declare como de interés cultural no vulnera la Constitución, en tanto que constituye una restricción con objetivos constitucionales claramente identificables, es razonable y proporcionada, en tanto que la medida es útil, necesaria y no sacrifica valores y principios de mayor constitucional.

Aclarado lo anterior, de todas maneras, se considera necesario precisar si, como se deduce de los cargos formulados por el demandante y como lo expresan los intervinientes, la no aplicación de la Ley 397 de 1997 implica el desconocimiento del deber general del Estado de proteger el patrimonio cultural de la Nación, de fomentar la riqueza cultural y de promover el acceso a la cultura de los colombianos. Pasa la Corte a analizar ese aspecto.

6- La inaplicación de la Ley 397 de 1997 a los bienes no declarados de interés cultural no implica su desprotección o abandono.

Evidentemente, la denominada ley general de la cultura constituye una pieza angular para la reglamentación y protección del patrimonio cultural de la Nación y algunos de los bienes que lo integran. Sin embargo, esa no es la única normativa dirigida a proteger los bienes materiales e inmateriales que representan el patrimonio cultural de la Nación, pues si bien es cierto es la primera ley que unifica la regulación del tema, no lo es menos que se han expedido varias leyes que, entre otras cosas, dispusieron privilegios y restricciones especiales sobre ciertos bienes. A manera de ejemplo, la Ley 47 de 1920 dispuso la protección del patrimonio documental y artístico; la Ley 86 de 1931 se refirió a la preservación de los monumentos nacionales y la Ley 163 de 1959, reguló la defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y de monumentos públicos de la Nación.

De manera más amplia, el Congreso de la República ha aprobado varios tratados y convenios internacionales que buscan la protección de los bienes y valores que integran el patrimonio cultural de las naciones, entre las cuales encontramos las siguientes:

- La Ley 14 de 1936 autorizó al Ejecutivo para adherir al Tratado sobre la protección de muebles de valor histórico, abierto a la firma de los Estados miembros de la Unión Panamericana, adoptado en la Séptima Conferencia Internacional Americana. Ese instrumento internacional dispone la protección especial para los monumentos muebles de las épocas precolombina, colonial, de la emancipación y republicana.

- La Ley 36 de 1936 aprobó el Pacto Roerich para la Protección de Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos, firmado en Washington D.C. el 15 de abril de 1935. Al respecto dispuso que los monumentos históricos, los museos y las instituciones dedicadas a la ciencia, arte, educación y a la conservación de los elementos de la cultura, se consideran neutrales y, como tales, respetados por los beligerantes y protegidos por los Estados.

- La Ley 45 de 1983, aprobó la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, suscrita en París el 23 de noviembre de 1973, según la cual los Estados se comprometen a identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el legado del patrimonio cultural situado en sus respectivos territorios, así como a adoptar medidas para la protección del respectivo Patrimonio

Nacional y a combatir la importación, exportación y transferencia ilícitas de los bienes culturales.

- La Ley 63 de 1986, aprobó la Convención sobre Medidas que deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, Exportación y la Transferencia de la Propiedad Ilícita de Bienes Culturales, suscrita en París el 17 de noviembre de 1970.

- La Ley 340 de 1996 aprobó la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, firmada en La Haya el 14 de mayo de 1954.

De otra parte, en el ordenamiento jurídico colombiano se diseñaron un conjunto de acciones y procedimientos dirigidos a hacer efectiva la protección estatal del patrimonio cultural de la Nación. Así, el Código Penal, tanto la Ley 600 de 2000 como la Ley 890 de 2004, tipificaron como conductas penalmente reprochables la destrucción y apropiación de bienes protegidos por el derecho internacional humanitario, dentro de los cuales incluyen los bienes culturales (artículo 154) y la destrucción o utilización ilícita de bienes culturales y de lugares del culto (artículo 156).

De igual manera, el Código Nacional de Policía reguló como contravención especial que afecta el patrimonio la conducta consistente en enajenar, adquirir o constituir prenda sobre reliquias, cuadros o esculturas o utensilios históricos o artísticos, que se encuentren en zonas arqueológicas, edificios públicos, museos, monasterios, templos o casas consistoriales, incurrirá en multa de un mil a veinte mil pesos, y en el decomiso de la obra (artículo 50 del Decreto 1355 de 1970).

Así mismo, el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, definió la defensa del patrimonio cultural de la Nación como derecho colectivo susceptible de protección mediante la acción popular. Además, no debe olvidarse que el trámite de esa acción constitucional es expedito y goza de preferencia respecto de las acciones y procedimientos ordinarios.

Así las cosas, la interpretación sistemática de las normas que regulan la protección del patrimonio cultural de la Nación evidencia que, además de la Ley 397 de 1997, existe un conjunto de leyes y tratados internacionales que consagran otras formas de protección a la integridad del patrimonio cultural de la Nación, por lo que no puede concluirse que la inaplicación de la ley de la cultura para los bienes no declarados de interés cultural, implica descuido o abandono de los deberes de protección del patrimonio cultural de la Nación y fomento del acceso a la cultura, que los artículos 7º, 8º, 70 y 72 de la Constitución imponen al Estado.

En consecuencia, a pesar de que si bien es cierto la hermenéutica literal de las expresiones normativas impugnadas resulta más limitada que la interpretación sistemática, en tanto que permite deducir que la especial protección al patrimonio cultural de la Nación está restringida a los bienes declarados de interés cultural, no lo es menos

que ello no significa que esos bienes se encuentran desprotegidos ni que se desconoció la Constitución y, por lo tanto, esa interpretación es válida constitucionalmente.

En conclusión, a pesar de que el demandante parte de una premisa cierta, esto es, del hecho de que la interpretación literal de la disposición normativa acusada representa una limitación a la protección de ciertos bienes que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, la conclusión a la que llega no es correcta porque dicha restricción resulta razonable y proporcional y, además, no implica desatención ni descuido de los deberes que consagra la Constitución. Luego, los cargos de la demanda no prosperan y, por consiguiente, debe declararse la exequibilidad de la disposición impugnada.”

3. Normas Legales

La Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, denominada Ley General de la Cultura, consagra dentro de sus disposiciones entre otras, lo que se entiende por Patrimonio Cultural, como se declara un bien inmueble como tal, las competencias de las entidades territoriales sobre la materia, las afectaciones de uso, goce y disposición que estos inmuebles adquieren y el tipo de sanciones que se pueden imponer por incurrir en conductas en contra de estos bienes:

Ley 397 de 1997

(...)

ARTICULO 4o. INTEGRACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN. *El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como **los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.***

a) Objetivos de la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la Nación. La política estatal en lo referente al patrimonio cultural de la Nación tendrá como objetivos principales la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro.

Para el logro de los objetivos de que trata el inciso anterior, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y los planes de las comunidades, grupos sociales y poblacionales incorporados a estos, deberán estar armonizados en materia cultural con el Plan Decenal de Cultura y con el Plan Nacional de Desarrollo y asignarán los recursos para la salvaguardia, conservación, recuperación, protección, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural;

b) Aplicación de la presente ley. Esta ley define un régimen especial de salvaguardia, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulo para los bienes del patrimonio cultural de la Nación que sean declarados como bienes de interés cultural en el caso de bienes materiales y para las manifestaciones incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, conforme a los criterios de valoración y los requisitos que reglamente para todo el territorio nacional el Ministerio de Cultura.

La declaratoria de un bien material como de interés cultural, o la inclusión de una manifestación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial es el acto administrativo mediante el cual, previo cumplimiento del procedimiento previsto en esta ley, la autoridad nacional o las autoridades territoriales, indígenas o de los consejos comunitarios de las comunidades afrodescendientes, según sus competencias, determinan que un bien o manifestación del patrimonio cultural de la Nación queda cobijado por el Régimen Especial de Protección o de Salvaguardia previsto en la presente ley.

La declaratoria de interés cultural podrá recaer sobre un bien material en particular, o sobre una determinada colección o conjunto caso en el cual la declaratoria contendrá las medidas pertinentes para conservarlos como una unidad indivisible.

Se consideran como bienes de interés cultural de los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal, o de los territorios indígenas o de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993 y, en consecuencia, quedan sujetos al respectivo régimen de tales, los bienes materiales declarados como monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos, u otras denominaciones que, con anterioridad a la promulgación de esta ley, hayan sido objeto de tal declaratoria por las autoridades competentes, o hayan sido incorporados a los planes de ordenamiento territorial.

Así mismo, se consideran como bienes de interés cultural del ámbito nacional los bienes del patrimonio arqueológico;

c) Propiedad del Patrimonio Cultural de la Nación. Los bienes del patrimonio cultural de la Nación, así como los bienes de interés cultural pueden pertenecer, según el caso, a la

Nación, a entidades públicas de cualquier orden o a personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Los bienes que conforman el patrimonio arqueológico pertenecen a la Nación y se rigen por las normas especiales sobre la materia.

PARÁGRAFO. Se reconoce el derecho de las iglesias y confesiones religiosas de ser propietarias del patrimonio cultural que hayan creado, adquirido con sus recursos o que estén bajo su legítima posesión. Igualmente, se protegen la naturaleza y finalidad religiosa de dichos bienes, las cuales no podrán ser obstaculizadas ni impedidas por su valor cultural.

Al tenor del artículo 15 de la Ley 133 de 1994, el Estado a través del Ministerio de Cultura, celebrará con las correspondientes iglesias y confesiones religiosas, convenios para la protección de este patrimonio y para la efectiva aplicación del Régimen Especial de Protección cuando hubieran sido declarados como de interés cultural, incluyendo las restricciones a su enajenación y exportación y las medidas para su inventario, conservación, restauración, estudio y exposición.

(...)

ARTICULO 5o. SISTEMA NACIONAL DE PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN. *El Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación está constituido por el conjunto de instancias públicas del nivel nacional y territorial que ejercen competencias sobre el patrimonio cultural de la Nación, por los bienes y manifestaciones del patrimonio cultural de la Nación, por los bienes de interés cultural y sus propietarios, usufructuarios a cualquier título y tenedores, por las manifestaciones incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, por el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación, información, y por las competencias y obligaciones públicas y de los particulares, articulados entre sí, que posibilitan la protección, salvaguardia, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural de la Nación.*

Son entidades públicas del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación, el Instituto Caro y Cuervo, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, los Consejos Departamentales y Distritales de Patrimonio Cultural y, en general, las entidades estatales que a nivel nacional y territorial desarrollen, financien, fomenten o ejecuten actividades referentes al patrimonio cultural de la Nación.

El Sistema Nacional de Patrimonio Cultural estará coordinado por el Ministerio de Cultura, para lo cual fijará las políticas generales y dictará normas técnicas y administrativas, a las que deberán sujetarse las entidades y personas que integran dicho sistema.

(...)

ARTICULO 8o. PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARATORIA DE BIENES DE INTERÉS CULTURAL.

a) Al Ministerio de Cultura, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, le corresponde la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito nacional.

Son bienes de interés cultural del ámbito nacional los declarados como tales por la ley, el Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, en lo de su competencia, en razón del interés especial que el bien revista para la comunidad en todo el territorio nacional;

b) A las entidades territoriales, con base en los principios de descentralización, autonomía y participación, les corresponde la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, a través de las gobernaciones, alcaldías o autoridades respectivas, previo concepto favorable del correspondiente Consejo Departamental de Patrimonio Cultural, o del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural en el caso de los distritos.

Son bienes de interés cultural del ámbito de la respectiva jurisdicción territorial los declarados como tales por las autoridades departamentales, distritales, municipales, de los territorios indígenas y de los de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, en el ámbito de sus competencias, en razón del interés especial que el bien revista para la comunidad en una división territorial determinada.

Los bienes de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, pueden ser declarados como bienes de interés cultural del ámbito nacional por el Ministerio de Cultura en la forma prevista en el literal a) de este artículo, en coordinación con el respectivo Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural, sobre los valores del bien de que se trate.

Para la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural se aplicará el principio de coordinación entre los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, de los territorios indígenas y de los de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993.

Procedimiento

La declaratoria de los bienes de interés cultural atenderá el siguiente procedimiento, tanto en el orden nacional como territorial:

- 1. El bien de que se trate se incluirá en una Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural por la autoridad competente de efectuar la declaratoria.*
- 2. Con base en la lista de que trata el numeral anterior, la autoridad competente para la declaratoria definirá si el bien requiere un Plan Especial de Manejo y Protección.*
- 3. Una vez cumplido el procedimiento descrito en los dos numerales anteriores, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural respecto de los bienes del ámbito nacional, o el respectivo Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural, según el caso, emitirá su concepto sobre la declaratoria y el Plan Especial de Manejo y Protección si el bien lo requiriere.*
- 4. Si el concepto del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural fuere favorable, la autoridad efectuará la declaratoria y en el mismo acto aprobará el Plan Especial de Manejo y Protección si este se requiriere.*

PARÁGRAFO 1o. En caso de que la declaratoria de que trata este artículo surgiere de iniciativa privada o particular se seguirá el mismo procedimiento, en cuyo caso el particular solicitante presentará el respectivo Plan Especial de Manejo y Protección si este se requiriese, y este será sometido a revisión del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural.

PARÁGRAFO 2o. Revocatoria. La revocatoria del acto de declaratoria de bienes de interés cultural corresponderá a la autoridad que lo hubiera expedido, previo concepto favorable del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural, en el caso en que dichos bienes hayan perdido los valores que dieron lugar a la declaratoria. Tratándose de la revocatoria de declaratorias de monumentos nacionales o bienes de interés cultural efectuadas por el Ministerio de Educación, la revocatoria corresponderá al Ministerio de Cultura.

(...)

ARTICULO 11. RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN DE LOS BIENES DE INTERÉS CULTURAL. *Los bienes materiales de interés cultural de propiedad pública y privada estarán sometidos al siguiente Régimen Especial de Protección:*

1. Plan Especial de Manejo y Protección. *La declaratoria de un bien como de interés cultural incorporará el Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-, cuando se requiera de conformidad con lo definido en esta ley. El PEMP es el instrumento de gestión del patrimonio cultural por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo.*

Para bienes inmuebles se establecerá el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención, las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación de estos bienes.

Para bienes muebles se indicará el bien o conjunto de bienes, las características del espacio donde están ubicados, el nivel permitido de intervención, las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación de estos bienes.

El Ministerio de Cultura reglamentará para todo el territorio nacional el contenido y requisitos de los Planes Especiales de Manejo y Protección y señalará, en dicha reglamentación, qué bienes de interés cultural de la Nación, de los declarados previamente a la expedición de la presente ley, requieren de adopción del mencionado Plan y el plazo para hacerlo.

1.1. Cuando un bien de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, de los territorios indígenas y de los de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993 sea declarado bien de interés cultural del ámbito nacional por el Ministerio de Cultura, el Plan Especial de Manejo y Protección, si se requiriere, deberá ser aprobado por dicho Ministerio, quien podrá atender posibles sugerencias hechas por las autoridades competentes para efectuar declaratorias en el ámbito territorial.

1.2. Incorporación al Registro de Instrumentos Públicos. La autoridad que efectúe la declaratoria de un bien inmueble de interés cultural informará a la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a efectos de que esta incorpore la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente. Igualmente, se incorporará la anotación sobre la existencia del Plan Especial de Manejo y Protección aplicable al inmueble, si dicho plan fuese requerido.

Del mismo modo se informará en el caso de que se produzca la revocatoria de la declaratoria en los términos de esta ley. Este tipo de inscripciones no tendrá costo alguno.

1.3. Incorporación de los Planes Especiales de Manejo y Protección a los planes de ordenamiento territorial. Los Planes Especiales de Manejo y Protección relativos a bienes inmuebles deberán ser incorporados por las autoridades territoriales en sus respectivos planes de ordenamiento territorial. El PEMP puede limitar los aspectos relativos al uso y edificabilidad del bien inmueble declarado de interés cultural y su área de influencia aunque el Plan de Ordenamiento Territorial ya hubiera sido aprobado por la respectiva autoridad territorial.

1.4. Plan de Manejo Arqueológico. Cuando se efectúen las declaratorias de áreas protegidas de que trata el artículo 6o de este Título, se aprobará por el Instituto

Colombiano de Antropología e Historia un Plan Especial de Protección que se denominará Plan de Manejo Arqueológico, el cual indicará las características del sitio y su área de influencia, e incorporará los lineamientos de protección, gestión, divulgación y sostenibilidad del mismo.

En los proyectos de construcción de redes de transporte de hidrocarburos, minería, embalses, infraestructura vial, así como en los demás proyectos y obras que requieran licencia ambiental, registros o autorizaciones equivalentes ante la autoridad ambiental, como requisito previo a su otorgamiento deberá elaborarse un programa de arqueología preventiva y deberá presentarse al Instituto Colombiano de Antropología e Historia un Plan de Manejo Arqueológico sin cuya aprobación no podrá adelantarse la obra.

1.5. Prevalencia de las normas sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas patrimonio cultural de la Nación. De conformidad con lo preceptuado en los numerales 2 del artículo 10 y 4o del artículo 28 de la Ley 388 de 1997 o las normas que los sustituyan, las disposiciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles de interés cultural constituyen normas de superior jerarquía al momento de elaborar, adoptar, modificar o ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial de municipios y distritos.

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 supervisión de profesionales en la materia debidamente registrados o acreditados ante la respectiva autoridad.

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 este hubiere sido aprobado.

3. Exportación. Queda prohibida la exportación de los bienes muebles de interés cultural. Sin embargo, el Ministerio de Cultura, en relación con los bienes muebles de interés cultural del ámbito nacional, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia respecto de los bienes arqueológicos y el Archivo General de la Nación respecto de los bienes documentales y archivísticos, podrán autorizar su exportación temporal, por un plazo que no exceda de tres (3) años, con el único fin de ser exhibidos al público o estudiados científicamente.

Tratándose de bienes de interés cultural del ámbito territorial, con exclusión de bienes arqueológicos, esta autorización estará a cargo de las alcaldías y las gobernaciones, según corresponda.

La autorización podrá otorgarse hasta por el término de tres (3) años prorrogables por una vez, cuando se trate de programas de intercambio entre entidades estatales nacionales y extranjeras.

El Ministerio de Cultura y demás entidades públicas, realizarán todos los esfuerzos tendientes a repatriar los bienes de interés cultural que hayan sido extraídos ilegalmente del territorio colombiano.

3.1. Exportación temporal de bienes muebles de propiedad de diplomáticos. El Ministerio de Cultura podrá autorizar la exportación temporal de bienes muebles de interés cultural de propiedad de los diplomáticos de Colombia acreditados en el exterior, o de bienes muebles destinados a la exhibición pública en las sedes de las representaciones diplomáticas de la República de Colombia, para lo cual deberán constituir garantía bancaria o de compañía de seguros, según lo establecido en el Estatuto Aduanero.

3.2. Transitarios, sociedades de intermediación aduanera, almacenadoras y empresas de correo. Los transitarios, sociedades de intermediación aduanera, almacenadoras y empresas de correo, así como cualquier otra que realice trámites de exportación, por vía aérea, marítima y terrestre, están en la obligación de informar a sus usuarios sobre los

requisitos y procedimientos para la exportación de bienes arqueológicos y los demás de interés cultural.

El Ministerio de Cultura reglamentará para todo el territorio nacional lo referente al procedimiento y requisitos necesarios para la exportación temporal de este tipo de bienes, sin perjuicio de las regulaciones en materia aduanera.

Para tener acceso a cualquier estímulo, beneficio tributario, autorización de exportación o cualquier otro que provenga de autoridad pública sobre bienes de interés cultural, deberá acreditarse por su propietario o por su tenedor legítimo en el caso del patrimonio arqueológico, el cumplimiento de lo previsto en este artículo en lo pertinente, así como la realización del correspondiente registro”.

4. Enajenación. Quien pretenda enajenar un bien mueble de interés cultural, deberá ofrecerlo en primer término a la autoridad que haya efectuado la respectiva declaratoria, la cual podrá ejercer una primera opción de adquisición, en condiciones no menos favorables de aquellas en las que adquirirían los particulares y previo avalúo. Esta primera opción podrá ser ejercida por cualquier entidad estatal, según coordinación que para el efecto realice la autoridad que haya efectuado la declaratoria.

La transferencia de dominio a cualquier título de bienes de interés cultural de propiedad privada deberá comunicarse por el adquirente a la autoridad que lo haya declarado como tal y en un plazo no mayor a los seis (6) meses siguientes de celebrado el respectivo negocio jurídico.

Sobre las colecciones declaradas de interés cultural no podrá realizarse su desmembramiento o la disposición individual de los bienes que las conforman, sin autorización previa de la autoridad que haya efectuado la declaratoria.

(...)

ARTICULO 14. INVENTARIO DE BIENES DEL PATRIMONIO CULTURAL Y REGISTRO DE BIENES DE INTERÉS CULTURAL. *En relación con los bienes del patrimonio cultural y los bienes de interés cultural, se establecen las siguientes obligaciones y competencias:*

1. Inventario de bienes del patrimonio cultural. Como componente fundamental para el conocimiento, protección y manejo del patrimonio cultural, corresponde al Ministerio de Cultura definir las herramientas y criterios para la conformación de un inventario del patrimonio cultural de la Nación, en coordinación con las entidades territoriales. Este inventario, por sí mismo, no genera ningún gravamen sobre el bien, ni carga alguna para sus propietarios, cuando los haya.

2. Registro de bienes de interés cultural. La Nación, a través del Ministerio de Cultura y de sus entidades adscritas (Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Archivo General de la Nación), así como las entidades territoriales, elaborarán y mantendrán actualizado un registro de los bienes de interés cultural en lo de sus competencias. Las entidades territoriales, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia y el Archivo General de la Nación, remitirán anualmente al Ministerio de Cultura, Dirección de Patrimonio, sus respectivos registros con el fin de que sean incorporados al Registro Nacional de Bienes de Interés Cultural. El Ministerio de Cultura reglamentará lo relativo al registro.

ARTICULO 15. DE LAS FALTAS CONTRA EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION. Las personas que vulneren el deber constitucional de proteger el patrimonio cultural de la Nación, incurrirán en las siguientes faltas:

Las que constituyen conducta punible:

1. Si la falta constituye hecho punible por la destrucción, daño, utilización ilícita, hurto o receptación de bienes materiales de interés cultural, o por su explotación ilegal, de conformidad con lo establecido en los artículos 156, 239, 241-13, 265, 266-4 y 447 de la Ley 599 de 2000 Código Penal, o los que los modifiquen o sustituyan es obligación instaurar la respectiva denuncia penal y, si hubiere flagrancia, colocar inmediatamente al retenido a órdenes de la autoridad de policía judicial más cercana, sin perjuicio de imponer las sanciones patrimoniales aquí previstas.

Las que constituyen faltas administrativas y/o disciplinarias:

1. Exportar desde el territorio aduanero nacional bienes de interés cultural sin autorización de la autoridad cultural competente, o sustraerlos, disimularlos u ocultarlos de la intervención y control aduanero, o no reimportarlos al país dentro del término establecido en la autorización de exportación temporal. En cualquiera de estos eventos se impondrán sanciones pecuniarias entre cinco (5) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El bien de interés cultural que intente exportarse sin la respectiva autorización, o exportado sin esta, o que sea objeto de las acciones anteriores, será decomisado y puesto a órdenes del Ministerio de Cultura, el ICANH en el caso de los bienes arqueológicos, el Archivo General de la Nación en el caso de los bienes archivísticos o de la autoridad que lo hubiere declarado como tal, por el término que dure la actuación administrativa sancionatoria, al cabo de la cual se decidirá si el bien es decomisado en forma definitiva y queda en poder de la Nación.

2. Si la falta consiste, ya sea por acción o por omisión, en la construcción, ampliación, modificación, reparación o demolición, total o parcial, de un bien de interés cultural, sin la

respectiva licencia, se impondrán las sanciones previstas en el artículo 66 de la Ley 9ª de 1989 y en los artículos 103 y 104 de la Ley 388 de 1997, o en las normas que las sustituyan o modifiquen, aumentadas en un ciento por ciento (100%), por parte de la entidad competente designada en esa ley.

3. Si la falta consistiere en adelantar exploraciones o excavaciones no autorizadas de bienes arqueológicos se impondrá multa de doscientos (200) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes por parte del Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

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.

5. Si la falta contra un bien de interés cultural fuere realizada por un servidor público, ella será tenida por falta gravísima, de conformidad con la Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Unico, o las que la sustituyan o modifiquen.

6. Los bienes del patrimonio arqueológico son decomisables en forma definitiva por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia y se restituirán a la Nación, ante la realización de cualquier acto de enajenación, prescripción o embargo proscrito por el

artículo 72 de la Constitución Política, o ante la ocurrencia de cualquiera de los eventos previstos en el artículo 19 del Decreto 833 de 2002, mediante el procedimiento previsto en el artículo 20 del mismo decreto.

En el caso de los bienes del patrimonio arqueológico decomisados, se dará aplicación a lo previsto en el Decreto 833 de 2002 y demás disposiciones que lo complementen o modifiquen.

PARÁGRAFO 1o. 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, quedan investidos de funciones policivas para la imposición y ejecución de medidas, multas, decomisos definitivos y demás sanciones establecidas esta la ley, que sean aplicables según el caso.

PARÁGRAFO 2o. Para decidir sobre la imposición de las sanciones administrativas y/o disciplinarias y de las medidas administrativas previstas en este artículo, deberá adelantarse la actuación administrativa acorde con la Parte Primera y demás pertinentes del Código Contencioso Administrativo.

ARTICULO 16. DE LA ACCION DE CUMPLIMIENTO SOBRE LOS BIENES DE INTERES CULTURAL. *El efectivo cumplimiento de las leyes o actos administrativos que tengan relación directa con la protección y defensa de los bienes que conforman el patrimonio cultural de la Nación, podrá ser demandado por cualquier persona a través del procedimiento establecido para la acción de cumplimiento en la Ley 393 de 1997 o en las disposiciones que la modifiquen o sustituyan.*

La Ley 388 de 1997, denominada de Ordenamiento Territorial, tiene como una de sus finalidades la preservación y defensa del Patrimonio Cultural y, en este sentido, las entidades territoriales deberán enfocar la elaboración de sus Planes de Ordenamiento Territorial con el objeto de complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible. Para los propietarios de inmuebles objeto de conservación se establece la posibilidad de compensarlos por esta carga derivada del ordenamiento:

Ley 388 de 1997

ARTICULO 1o. OBJETIVOS. *La presente ley tiene por objetivos:*

(...)

2. *El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.*

(...)

ARTICULO 3o. FUNCION PUBLICA DEL URBANISMO. *El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:*

(...)

3. *Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.*

ARTICULO 4o. PARTICIPACION DEMOCRATICA. *En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.*

Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2º de la presente ley.

La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.

(...)

ARTICULO 6o. OBJETO. *El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:*

1. *La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.*
2. *El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.*
3. *La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.*

El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.

(...)

ARTICULO 8o. ACCION URBANISTICA. *La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:*

(...)

4. *Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.*

(...)

ARTICULO 48. COMPENSACION EN TRATAMIENTOS DE CONSERVACION. *Los propietarios de terrenos e inmuebles determinados en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, deberán ser compensados por esta carga derivada del ordenamiento, mediante la aplicación de compensaciones económicas, transferencias de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas que se reglamenten.*

ARTICULO 49. FONDOS DE COMPENSACION. *Como mecanismo para asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios generados en el ordenamiento urbano, y para garantizar el pago de compensaciones en razón de cargas urbanísticas de conservación,*

las administraciones municipales y distritales podrán constituir fondos, los cuales podrán ser administrados mediante encargos fiduciarios.

5. Análisis

El Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación está constituido por el conjunto de instancias públicas y privadas que posibilitan la protección, salvaguardia, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del Patrimonio Cultural de la Nación. La política estatal en lo referente al Patrimonio Cultural tendrá como objetivos principales la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de servir como testimonio de la identidad cultural, tanto en el presente como en el futuro. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales deberán estar armonizados en materia cultural con el Plan Decenal de Cultura y con el Plan Nacional de Desarrollo y asignarán los recursos para la salvaguardia, conservación, recuperación, protección, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural.

Se consideran como bienes de interés cultural los bienes materiales declarados como monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos, u otras denominaciones que, con anterioridad a la promulgación de la Ley 397 de 1997, hayan sido objeto de tal declaratoria por las autoridades competentes, o hayan sido incorporados a los planes de ordenamiento territorial. A las entidades territoriales, con base en los principios de descentralización, autonomía y participación, les corresponde la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural.

La declaratoria de los bienes de interés cultural atenderá el siguiente procedimiento.

1. El bien de que se trate se incluirá en una Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural por la autoridad competente de efectuar la declaratoria.
2. Con base en la lista de que trata el numeral anterior, la autoridad competente para la declaratoria definirá si el bien requiere un Plan Especial de Manejo y Protección.
3. Una vez cumplido el procedimiento descrito en los dos numerales anteriores, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural respecto de los bienes del ámbito nacional, o el respectivo Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural,

según el caso, emitirá su concepto sobre la declaratoria y el Plan Especial de Manejo y Protección si el bien lo requiriere.

4. Si el concepto del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural fuere favorable, la autoridad efectuará la declaratoria y en el mismo acto aprobará el Plan Especial de Manejo y Protección si este se requiriere.

Los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) relativos a bienes inmuebles deberán ser incorporados por las autoridades territoriales en sus respectivos planes de ordenamiento territorial. El PEMP puede limitar los aspectos relativos al uso y edificabilidad del bien inmueble declarado de interés cultural y su área de influencia aunque el Plan de Ordenamiento Territorial ya hubiera sido aprobado por la respectiva autoridad territorial. Para bienes inmuebles se establecerá el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención, las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación de estos bienes.

El ordenamiento del territorio municipal tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible mediante La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales; El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal y La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

Las Leyes 388 y 397 de 1997 regulan de manera armónica el ordenamiento territorial y el mandato Constitucional de especial protección del patrimonio cultural. Por ello, toda iniciativa de las entidades territoriales en el sentido de adoptar planes, políticas o programas relativas a este, debe conservar esta armonía. Ello permite la comunión entre los intereses económicos particulares y culturales sociales de los ciudadanos.

El presente concepto se emite de conformidad con el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), y por tanto, no debe constituirse en criterio de interpretación o motivación para el destinatario del mismo, ni compromete la responsabilidad de la Personería de Medellín.

Atentamente,

MARTHA LIGIA MEJIA JARAMILLO
Personera (E) Municipal.