

Medellín, 17 de noviembre de 2015

H. Concejal  
**ROBER BOHÓRQUEZ ÁLVAREZ**  
Presidente Comisión Tercera  
Concejo de Medellín  
Ciudad

ASUNTO: Concepto Jurídico Proyecto de Acuerdo Nro.337 de 2015

De acuerdo con la solicitud de concepto jurídico respecto al Proyecto de Acuerdo 337 de 2015 *“Por medio del cual se establece el marco institucional y se adopta la Política Pública para la Institucionalización del Programa de Concertación y Estímulos al Arte y la Cultura de la ciudad de Medellín y se fijan otras disposiciones”*, me permito hacer el siguiente análisis jurídico:

## 1. CONSTITUCIONALIDAD

La Constitución Política de Colombia le da gran importancia a quienes con su contribución al desarrollo social, de la Cultura, del arte, y demás manifestaciones, le aportan al desarrollo social, permitiendo su fomento y estímulo, al igual que impone al Estado y a la Sociedad el deber de protegerle así como el de engrandecer y dignificar la calidad de colombianos:

(...)

*Artículo 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

(...)

*Artículo 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.*

*Artículo 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.*

(...)

*Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.*

(...)

## **2. NORMAS LEGALES**

### **Ley 136 de 1994,**

El Gobierno Nacional mediante la Ley 136 de 1994 “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, y dispone lo concerniente a la promoción y participación de la comunidad en el siguiente articulado:

(...)

*Artículo 3o. Funciones de los municipios. <Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012. Corresponde al municipio:*

(...)

*Numeral 5. “Promover la participación comunitaria, la cultura de Derechos Humanos y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. El fomento de la cultura será prioridad de los municipios y los recursos públicos invertidos en actividades culturales tendrán, para todos los efectos legales, el carácter de gasto público social de conformidad con el artículo 1o, numeral 8 de la Ley 397 de 1997”.*

(...)

**Ley 397 de 1997**

*Artículo 1o. De los principios fundamentales y definiciones de esta ley. La presente ley está basada en los siguientes principios fundamentales y definiciones:*

*1. Cultura es el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias.*

*(...)*

*3. El Estado impulsará y estimulará los procesos, proyectos y actividades culturales en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad y variedad cultural de la Nación colombiana.*

*(...)*

*5. Es obligación del Estado y de las personas valorar, proteger y difundir el Patrimonio Cultural de la Nación.*

*(...)*

*8. El desarrollo económico y social deberá articularse estrechamente con el desarrollo cultural, científico y tecnológico. El Plan Nacional de Desarrollo tendrá en cuenta el Plan Nacional de Cultura que formule el Gobierno. Los recursos públicos invertidos en actividades culturales tendrán, para todos los efectos legales, el carácter de gasto público social.*

*(...)*

*11. El Estado fomentará la creación, ampliación y adecuación de infraestructura artística y cultural y garantizará el acceso de todos los colombianos a la misma.*

*(...)*

*Artículo 2o. Del papel del Estado en relación con la cultura. Las funciones y los servicios del Estado en relación con la cultura se cumplirán en conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, teniendo en cuenta que el objetivo primordial de la política estatal sobre la materia son la preservación del Patrimonio Cultural de la Nación y el apoyo y el estímulo a las personas, comunidades e instituciones que desarrollen o promuevan las expresiones artísticas y culturales en los ámbitos locales, regionales y nacional.*

(...)

*Artículo 17. Del fomento. El Estado a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, fomentará las artes en todas sus expresiones y las demás manifestaciones simbólicas expresivas, como elementos del diálogo, el intercambio, la participación y como expresión libre y primordial del pensamiento del ser humano que construye en la convivencia pacífica.*

(...)

**Ley 1185 de 2008**, por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones.

*Artículo 1°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 397 de 1997 el cual quedará, así:*

*"Artículo 4°. 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.*

(.....)

### **Ley 819 de 2003**

El Gobierno Nacional mediante la Ley 819 de 2003, dispone la normatividad en materia presupuestal y *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, en cuyo artículo 7º exige que en los proyectos sobre gasto público se establezca claramente el costo fiscal y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. La norma en mención es del siguiente tenor literal: (...)

**Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas.** *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, **que ordene gasto** o que otorgue beneficios tributarios, **deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.***

*Para estos propósitos, **deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.***

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.*

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

**En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.**

### 3. JURISPRUDENCIA

**Sentencia C-742/06**, Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

*“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 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, ii) patrimonio arqueológico, 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 cuarto lugar, 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”*

(...)

#### **4. Análisis**

Desde la perspectiva de las políticas públicas, considera esta agencia del Ministerio Público que el proyecto de Acuerdo cumple con los elementos básicos de una política pública en tanto favorece el interés legítimo, tiene en cuenta la voluntad de los ciudadanos, apunta a transformar una realidad estudiada, define un objeto acorde con la política que se pretende implementar, los instrumentos mediante los cuales se ejecuta (incluyendo aspectos de regulación y de mecanismos de prestación de las políticas, con la salvedad de los recursos financieros que permitan la viabilidad del proyecto ) y los servicios o acciones principales que se llevan o deberían llevarse a cabo de acuerdo a los principios propuestos.

Las políticas culturales son las grandes definiciones que asume el País para orientar los procesos y acciones en el campo cultural, mediante la concertación y la activa participación del Estado, las entidades privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos comunitarios, para de esta manera responder con creatividad a los requerimientos culturales de la sociedad.

Por lo anteriormente expuesto, considera este despacho que la iniciativa resulta jurídicamente viable, pues cumple con los requisitos legales para tales efectos y se justifican ampliamente en la exposición de motivos presentada por el Concejo de Medellín, con la salvedad de que previo a su aprobación se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la ley 819 de 2013.

El presente concepto no es vinculante, por lo 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,

**RODRIGO ARDILA VARGAS**

Personero de Medellín

CITese: 20150110155829RE

8