

**LOS PLANES ESPECIALES DE MANEJO Y PROTECCION PARA CENTROS HISTORICOS  
Y SU INCIDENCIA EN LOS PRINCIPIOS DE DESCENTRALIZACION Y  
AUTONOMIA DE LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS**

ADRIANA MONTAÑA GARZON  
LINA YANUBE FRENCHY CELY

Dirigida por: Giovanni Herrera Carrascal

Pontificia Universidad Javeriana  
Facultad de Ciencias Jurídicas  
Derecho Urbanístico  
Monografía de Grado  
Bogotá D. C.  
Agosto de 2012

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN .....	4
<b>1. PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN. CENTROS HISTÓRICOS .....</b>	<b>6</b>
1.1 Marco constitucional y legal sobre el patrimonio cultural de la Nación .....	6
1.1.1 Marco Constitucional sobre el patrimonio cultural de la Nación .....	6
1.1.2 Marco Legal sobre el patrimonio cultural de la Nación .....	9
1.2 Connotación de los centros históricos .....	16
1.3 Los planes especiales de mejoramiento y protección: definición e instrumento de gestión de los bienes de interés cultural de la Nación .....	18
1.4 La gestión del patrimonio cultural de la Nación en los planes de ordenamiento territorial conforme a la Ley 388 de 1997 .....	26
1.4.1 El patrimonio cultural de la Nación como determinante de los planes de ordenamiento territorial .....	26
<b>2. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL. LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN EN LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS .....</b>	<b>30</b>
2.1 Marco constitucional y legal sobre la organización territorial .....	30
2.1.1 Marco constitucional sobre la organización territorial .....	30
2.1.2 Marco legal sobre la organización territorial.....	31
2.2 Fundamentos de los principios de autonomía y descentralización de las entidades territoriales según algunas sentencias de la Corte Constitucional .....	36
<b>3. ANÁLISIS CRÍTICO. LA APLICACIÓN DE LOS PLANES ESPECIALES DE MANEJO Y PROTECCIÓN DE LOS BIENES DE INTERÉS CULTURAL DE LA NACIÓN EN LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS Y SU INCIDENCIA EN LOS PRINCIPIOS DE</b>	

<b>DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA DE LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS .....</b>	<b>49</b>
3.1 Análisis sobre la aplicación de los PEMP en el ordenamiento Territorial de los municipios y distritos .....	49
3.2 Análisis práctico. Resumen del contenido del PEMP aprobado por el Ministerio de Cultura para el Centro Histórico de Popayán y su incidencia en el municipio .....	66
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>73</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>75</b>

# **LOS PLANES ESPECIALES DE MANEJO Y PROTECCION PARA CENTROS HISTORICOS Y SU INCIDENCIA EN LOS PRINCIPIOS DE DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIA DE LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS**

## **INTRODUCCIÓN**

El artículo 1 de la Constitución Política establece que Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, fundada entre otros principios por la prevalencia del interés general. Si bien esta disposición constitucional y otras relacionadas, parecen ser de fácil interpretación y aplicación, en la práctica se presentan tensiones interpretativas que conducen a la ciudadanía a demandar la inconstitucionalidad de ciertas consagraciones legales, y en consecuencia, a la Corte Constitucional a resolver problemas jurídicos relacionados con los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales.

La presente investigación tiene como fin analizar y concretar si las disposiciones legales que relacionan a los Planes Especiales de Manejo y Protección como instrumentos de gestión de los bienes culturales de la Nación, que fijan determinantes para su manejo y posibilitan limitaciones a los planes de ordenamiento territorial, configuran una transgresión a los artículos 1, 287, 288, 311 y 313 de la Constitución Política.

Con el objeto de precisar el análisis referido, el documento centrará su atención en los preceptos que conforme a la Ley 1185 de 2008 y al Decreto 763 de 2009, deben aprobar los Planes Especiales de Manejo y Protección sobre la categoría de bienes inmuebles del sector urbano, específicamente sobre los Centros Históricos de los municipios y distritos. A partir de los aspectos que surjan con la descripción normativa, el texto examinará si de acuerdo con algunas de las sentencias que configuran la línea jurisprudencial que estudia el alcance de los principios de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, las disposiciones objeto de análisis vulneran la Constitución Política.

Para contextualizar y resolver el problema jurídico, es importante referirse previamente a la connotación constitucional y legal del patrimonio cultural de la Nación y a los aspectos de carácter jurídico y técnico que orientan la organización territorial colombiana. Así mismo, es oportuno relacionar un caso práctico que logre demostrar la incidencia y las implicaciones que genera la aprobación de los Planes Especiales de Manejo y Protección por parte del Ministerio de Cultura en los municipios y distritos.

Por tanto, la estructura del presente documento se centrará en tres capítulos: El primero, describirá el marco jurídico del Patrimonio Cultural de la Nación, con énfasis en la figura de los Centros Históricos, y la caracterización de los Planes Especiales de Manejo y Protección como instrumentos de gestión de los bienes inmuebles de interés cultural de la Nación; el segundo, expondrá los aspectos jurídicos y técnicos de la organización territorial en Colombia y la interpretación constitucional de los principios de autonomía y descentralización de las entidades territoriales, y el tercero, analizará los efectos o la incidencia de la aprobación de estos Planes Especiales de Manejo y Protección en el ordenamiento territorial de los municipios y distritos.

## 1. PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION

### Centros Históricos



Plaza de Bolívar (Bogotá D.C.)

### 1.1 Marco constitucional y legal sobre el patrimonio cultural de la Nación

#### 1.1.1 Marco Constitucional sobre el patrimonio cultural de la Nación

La cultura fue reconocida en la Constitución Política de Colombia de 1991 como un pilar fundamental que requiere especial protección, fomento y divulgación del Estado. Ese conjunto de normas constitucionales que protegen la diversidad cultural como valor esencial de la Nación, ha sido denominado por la doctrina como la Constitución Cultural<sup>1</sup>, que entiende la cultura como valor, principio y derecho que deben impulsar las autoridades.

Las normas constitucionales actuales, que constituyen el marco orientador del Estado en ésta materia, guardan relación directa con el patrimonio cultural de la Nación son:

- El artículo 2, lo plantea como fin del Estado y como principio fundamental de la Constitución.

---

<sup>1</sup> Este concepto se encuentra desarrollado por Pizzorusso, Alessandro. Lecciones de Derecho Constitucional. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1984. Tomo I. Páginas 193 y siguientes. Ver también, Corte Constitucional, sentencia T – 411 de 1992. Magistrado Ponente, Alejandro Martínez Caballero.

- Artículo. 7 establece que el Estado reconocerá y protegerá la diversidad cultural de la Nación
- Artículo 8 contempla que será obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales de la Nación.
- El artículo 70 plantea el Derecho a la Cultura: en el que el Estado debe fomentar por el acceso a ella en igualdad de oportunidades, promover la difusión de los valores culturales de la Nación.
- Artículo 71 determina que el Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen manifestaciones culturales.
- Artículo 72 consagra que el Patrimonio Cultural de la Nación está bajo la protección del Estado, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Al respecto la jurisprudencia ha establecido:

“Tres conclusiones importantes: la primera, que 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, que 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; y la tercera, que 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...”<sup>2</sup>

- El artículo 95 consagra los Deberes del Ciudadano y en su numeral 8, establece que las personas están obligadas a proteger los recursos culturales del país.
- Artículo 311. Sobre el Régimen Municipal: es al municipio al que le corresponde ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación cultural de sus habitantes.
- Artículo 313 numeral 9 Al Concejo se le atribuye dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio...”
- Artículo 333 trata sobre disposiciones generales de libertad económica e iniciativa privada y consagra que la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Estos artículos en general introducen la noción de patrimonio cultural de la Nación y direccionan las actuaciones del Estado y las personas a reconocer y proteger las riquezas culturales de la Nación. Bajo esta consideración, es preciso remitirse al contenido de esos artículos citados, y específicamente, centrar la atención en el artículo 72, pues es a partir del desarrollo de este precepto constitucional es que se definen las políticas estatales y el Régimen Especial que cobija al Patrimonio Cultural de la Nación.

Una vez relacionadas las disposiciones constitucionales que conciben la cultura como principio, derecho y deber, es necesario citar el marco legal que desarrolla esta materia, concretar las normas relacionadas con el patrimonio cultural de la Nación y describir el Régimen Especial a que éste se sujeta:

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera, Sentencia octubre 26/2006. Rad. 2002-02786. Magistrado Ponente: Rafael E. Ostau de LafontPianeta.

### 1.1.2 Marco Legal sobre el patrimonio cultural de la Nación

El tema cultural se encuentra contenido entre otros en:

- Ley 74 de 1968.

Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos y su desarrollo cultural (Art. 1).

- Ley 163 de 1959,

Por la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación. En el artículo 4, estableció que se declararán como monumentos nacionales los sectores antiguos de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompo, Popayán, Guaduas, Pasto y Santa Marta (especialmente la Quinta de San Pedro Alejandrino, y las residencias de reconocida tradición histórica). Y para los efectos de ésta Ley se entendería por sectores antiguos los de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompo, Popayán, Guaduas, Pasto, Santa Marta, Santa Fe de Antioquia, Mariquita, Cartago, Villa de Leyva, Cali, Cerrito y Buga. Las calles, plazas, plazoletas, murallas, inmuebles, incluidos casas y construcciones históricas, en los ejidos, inmuebles, etc., incluidos en el perímetro que tenían estas poblaciones durante los siglos XVI, XVII y XVIII.

- Decreto Nacional 264 de 1963,

Reglamentó la Ley 163 de 1959 sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación. Incluye otros sectores antiguos como declaratoria: Bogotá, Socorro, San Gil, Pamplona, Rionegro (Antioquia), Marinilla y Girón y adiciona que se entenderá por sectores antiguos las calles, plazas, plazoletas, murallas y demás inmuebles originarios de los siglos XVI, XVII, XVIII y principios del XIX. Es decir agrega siglo XIX a lo ya dispuesto por la Ley 163/59.

Los denominados por estas leyes “sectores antiguos”, equivalentes a “monumentos nacionales”, posteriormente pasaron a denominarse “Bienes de interés cultural” del ámbito nacional con la ley 1185 de 2008 y hoy denominados “Centros Históricos”.

- Ley General de Cultura: Ley 397 de 1997<sup>3</sup>,

Que consagró entre otros aspectos el concepto de Patrimonio Cultural de la Nación; la política estatal aplicable a este patrimonio, y el procedimiento para su declaratoria y manejo<sup>4</sup>.

La Ley 397 de 1997, en el art. 1, nos da un concepto de **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.

El art. 4, define el concepto de “Patrimonio cultural de la Nación”: está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial,

---

<sup>3</sup> Ley 397 de 1997. **Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.**

<sup>4</sup> Con respecto a la declaratoria de los bienes de interés Cultural de la Nación, en sentencia C- 742 de 2006, la Corte Constitucional expresó que: *“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”.*

documental, literario, bibliográfico museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular.

Es decir, los bienes materiales serán (los muebles e inmuebles) y los bienes inmateriales serán (las manifestaciones), que generen valores o intereses y hagan parte de la identidad de una comunidad o de un individuo.

- Ley 1185 de 2008<sup>5</sup>:

Conocida como Ley de Patrimonio Cultural, contiene el Régimen Especial de Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.

Es importante resaltar que casi una década después, ésta Ley, modifica y adiciona algunos artículos de la Ley 397 de 1997, como su concepto: “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”.

Entonces el patrimonio cultural se divide en dos: el primero “material” integrado por los que sean declarados Bienes de Interés Cultural (BIC) ejemplo: El Centro Histórico de Cartagena o de Mompox que adicionalmente tienen declaratoria de Patrimonio

---

<sup>5</sup> Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones.

Mundial de la humanidad, y el segundo “inmaterial” estarán las manifestaciones que se incluyen en una Lista Representativa del patrimonio Cultural inmaterial (ejemplo: El Carnaval de Barranquilla).

Específicamente nos dará el concepto de Bien de Interés Cultural –BIC-:

“... 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...”<sup>6</sup>  
(negrillas fuera del texto)

Establecerá el procedimiento para la declaratoria de bienes de interés cultural del ámbito nacional: al Ministerio de Cultura, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural. Se considerarán BIC del ámbito nacional los declarados como tales por la ley, el Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación. 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.

---

<sup>6</sup> Art. 1, literal b, inciso 4 de la Ley 1185 de 2008

Dentro del Régimen Especial de Protección de los bienes de interés cultural se determina la prevalencia de las normas sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas patrimonio cultural de la Nación, constituyen normas de superior jerarquía al momento de elaborar, adoptar, modificar o ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial de municipios y distritos.

Hace parte de este régimen los PEMP (Planes Especiales de Manejo y Protección) que veremos mas adelante en detalle y que son el instrumento de gestión del patrimonio cultural de la Nación “material”, por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo.

Existe una política estatal cuyos objetivos son salvaguardar, proteger, conservar, sostener y divulgar el patrimonio cultural de la Nación, que es la contenida en el literal A del artículo 1, de ésta Ley.

Reiteradamente el Ministerio de Cultura en sus Bitácoras esboza todos estos temas y respecto al Régimen Especial de Protección (REP) ha dicho: “... es un ejercicio de intervención intensa del Estado en la Libre Empresa y en la propiedad privada con fundamento en el art. 333 de la Constitución Política, en procura de garantizar el interés general de una comunidad que valora culturalmente y de manera especial cierto tipo de bienes, mas concretamente busca satisfacer el derecho colectivo a disfrutar de la existencia actual y futura de un objeto, inmueble o sitio que en la mayoría de casos tiene un propietario singularizado... ... el Régimen Especial de Protección que nace de manera automática con la declaratoria de un BIC atrae, en búsqueda de garantizar el derecho colectivo a que el bien exista y se conserve, contundentes efectos, restricciones a los atributos comerciales y de disposición de la

propiedad, deberes de acción y abstención para los particulares y el Estado en general, un intrincado mapa de competencias entre entidades nacionales y territoriales...”<sup>7</sup>

De acuerdo con la Ley 1185 de 2008, el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, tiene incidencia en todos los niveles territoriales y está bajo la coordinación general del Ministerio de Cultura, el cual tiene la facultad de fijar los lineamientos técnicos y administrativos, **a los que deben sujetarse las entidades y personas que integran tal sistema**. Por tal razón posteriormente se reglamenta ésta Ley con:

- Decreto 763 de 2009<sup>8</sup>:

El Gobierno Nacional a través de éste Decreto avanzó en reglamentar y fijar algunos parámetros generales para el patrimonio cultural de la Nación de naturaleza material. Faltaron muchos por definir que después tuvieron que reglamentarse mediante resolución del propio Ministerio de Cultura.

El artículo 2, establece entre otros asuntos que el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación tiene por objeto contribuir a la valoración, preservación, salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad, divulgación y apropiación social del patrimonio cultural bajo los principios de descentralización, diversidad, participación, coordinación y autonomía.

De acuerdo con el artículo 4 del Decreto 763 de 2009 (artículo 2 de la Ley 1185), 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

---

<sup>7</sup> Ministerio de Cultura. Patrimonio Cultural para todos. Bitácora. Editorial Escuela Taller de Bogotá. Bogotá 2011. Pg. 29

<sup>8</sup> Por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al patrimonio cultural de la Nación

Cultural, los Consejos Departamentales y Distritales de Patrimonio Cultural, los departamentos, los distritos y municipios, las autoridades indígenas, las autoridades de que trata la Ley 70 de 1993 y, en general, las entidades estatales que a nivel nacional y territorial desarrollan, financian, fomentan o ejecutan actividades referentes al patrimonio cultural de la Nación.

Estas entidades tienen unas competencias asignadas para el cumplimiento de los objetivos del Sistema, en el caso del **Ministerio de Cultura**, el Decreto establece entre otras competencias la de **“aprobar los PEMP de bienes que declare como BIC del ámbito nacional** o los declarados como tal antes de la expedición de la Ley 1185, si tales bienes requieren dicho Plan, previo concepto del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural”.

- Resolución 983 de 2010:

Entra a fijar los lineamientos técnicos y administrativos para apoyar la ejecución de la Ley 1185 de 2008 y del decreto 763 de 2009, en lo que corresponde al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material. Al igual que en el decreto incluye un capítulo específico para Planes Especiales de Manejo y Protección –PEMP-.

Adicional a las normas anteriores, lo que importa es la construcción cultural que hacen las personas sobre cada uno de sus componentes, y por ello “ninguna Ley en Colombia define o delimita cual es nuestro patrimonio cultural... .... nunca intentan o se atreven a decir que debemos valorar como patrimonio cultural. En este sentido, la Ley 1185 de 2008 “Ley de Patrimonio Cultural” aborda solo una enunciación o ejemplificación de los bienes materiales”.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>Ministerio de Cultura. Grupo de Protección de Bienes de Interés Cultural. Dirección de Patrimonio. “Patrimonio Cultural para todos”. Taller Editorial Escuela Taller de Bogotá. Bogotá, Colombia 2011. Pg. 14

## 1.2 Connotación de los centros históricos

Dentro del patrimonio cultural, se encuentran los “monumentos nacionales” o “sectores antiguos” como los denominó la Ley 163 de 1959 y el Decreto 264 de 1963 (los cuales se encuentran vigentes), dichos monumentos nacionales con la Ley 1185 de 2008 pasaron a denominarse BIC o Bienes de Interés Cultural en este caso del ámbito nacional.

Actualmente esos sectores antiguos son conocidos como Centros Históricos.

En el año 1977 el Coloquio de Quito, organizado por el Proyecto Regional PNUD/UNESCO define el concepto de Centro Histórico como: “todos aquellos asentamientos humanos vivos, fuertemente condicionados por una estructura física proveniente del pasado, reconocibles como representativos de la evolución de un pueblo. Como tales se comprenden tanto los asentamientos que se mantienen íntegros desde aldeas a ciudades, como aquellos que a causa de su crecimiento, constituyen hoy parte de una estructura mayor. Los Centros Históricos, por sí mismos y por el acervo monumental que contienen, representan no solamente un incuestionable valor cultural sino también económico y social. Los Centros Históricos no sólo son patrimonio cultural de la humanidad sino que pertenecen en forma particular a todos aquellos sectores sociales que los habitan”.

Sylvio Mutal<sup>10</sup>, analizará el concepto de centro histórico, separando sus componentes centro (espacio) e historia (tiempo) para, posteriormente, integrarlos a través de la categoría relación social, que es la que permite vincular tiempo (historia) y espacio (territorio): patrimonio. Con respecto al coloquio de Quito afirma reconocer que un centro histórico no está formado únicamente por un patrimonio material y físico –edificios, calles, plazas, fuentes, arcos, esculturas, farolas-, sino que incluye el paisaje natural y, por

---

<sup>10</sup>Mutal Sylvio. Ciudades y centros históricos de América Latina y el Caribe: 50 años de trayectoria (1950-1990) en: Centros Históricos de América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador : Fernando Carrión, Editor, 2001, p.118 a 125.

supuesto, a sus residentes, costumbres, trabajos, relaciones económicas y sociales, creencias y rituales urbanos. Esta definición también incluye la presencia importante del pasado y entiende por históricas todas aquellas expresiones arquitectónicas o urbanas que son conocidas como relevantes y que expresan la vida social y cultural de una comunidad.

El Ministerio de Cultura creó hace más de 10 años el Plan Nacional de Recuperación de Centros Históricos –PNRCH-, y firmó el Convenio Interadministrativo 299 de 2004 para aunar esfuerzos entre diferentes entidades nacionales, para la ejecución de este Plan, posteriormente se expide el:

**Documento Conpes 3658 de 2010**, que buscara fijar lineamientos de política para la recuperación de los Centros históricos en Colombia. Define el Centro Histórico (CH): “en el caso colombiano, hace referencia a los sectores urbanos antiguos que se desarrollaron de forma más o menos homogénea desde la fundación de la ciudad, hasta el siglo XVIII, o hasta principios del siglo XIX. En unos casos, el área del CH coincide con el área urbana de la población (Santa Fe de Antioquia); en otros, corresponde al área de la ciudad antigua englobada dentro de la ciudad actual (Bogotá, Cartagena, Tunja, etc.). Estos sectores antiguos están comprendidos por un conjunto inseparable de edificaciones y su correspondiente espacio público. Dichos sectores han sido declarados Monumento Nacional y hoy, de conformidad con la ley 397 de 1997, son considerados como Bienes de Interés Cultural - BIC del ámbito nacional”<sup>11</sup>.

Dicho documento en su diagnóstico contempla el problema central de los centros históricos (CH): “El proceso de desarrollo de las ciudades comienza con el nacimiento y posterior consolidación de los sectores fundacionales, hoy llamados centros históricos que constituían en un principio toda la ciudad. A medida que esta crece se genera una

---

<sup>11</sup>Documento Conpes 3658 de 2010. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Abril de 2010. Pg. 40

segregación o diferenciación de funciones entre el centro y la periferia: en el primero se concentran las “funciones centrales” y en la segunda las residenciales”.

Así mismo, el documento contempla un objetivo central. Contribuir a la recuperación integral de los CH declarados BIC del ámbito nacional y unos objetivos específicos:

Objetivo 1. Apoyar a los actores gubernamentales, en la materialización de políticas orientadas a la revitalización de los CH

Objetivo 2. Apoyar a las entidades territoriales en la optimización de los recursos financieros para la recuperación de los CH y la atracción de la inversión.

Objetivo 3. Apoyar a las ET (entidades territoriales) en los procesos de adaptación de la funcionalidad urbanística y de las condiciones arquitectónicas de los CH

Dicho documento aporta a las políticas que viene elaborando y ejecutando el Ministerio de Cultura, para la ejecución de proyectos enmarcados en el PNRCH.

Estipula que Colombia en total tiene 44 Centros históricos declarados, cifra que actualmente se conserva.

### **1.3 Los planes especiales de manejo y protección –PEMP-. Instrumentos de gestión de los bienes de interés cultural de la Nación.**

Antes de la Ley 1185 de 2008 se llamaban Planes Especiales de Protección –PEP-. Dicha Ley evoluciona este instrumento y los redefine como Planes Especiales de Protección –PEMP-. Los PEMP solo aplican para Bienes de Interés Cultural de naturaleza mueble o inmueble.

Dicha Ley define el Plan Especial de Manejo y Protección –PEMP-, así:

“ARTÍCULO 7o. El artículo 11 de la Ley 397 de 1997 quedará así: “Artículo 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...**(negrilla, cursiva y mayúsculas fuera del texto)

Posteriormente el Decreto 763 de 2009 en el art. 14, establecerá:

“Objetivo de los PEMP. Los Planes Especiales de Manejo y Protección –PEMP– **son un instrumento de gestión** del Patrimonio Cultural de la Nación, mediante el cual se establecen acciones necesarias con el objetivo de garantizar la protección, conservación y sostenibilidad de los BIC o de los bienes que pretendan declararse como tales si a juicio de la autoridad competente dicho Plan se requiere.

Los PEMP como instrumento del Régimen Especial de Protección de los BIC, deben:

- i. Definir las condiciones para la articulación de los bienes con su contexto físico, arquitectónico, urbano o rural, los planes preexistentes y su entorno socio-cultural, partiendo de la conservación de sus valores, la mitigación de sus riesgos y el aprovechamiento de sus potencialidades.
- ii. Precisar las acciones de protección de carácter preventivo y/o correctivo que sean necesarias para la conservación de los bienes.
- iii. Establecer las condiciones físicas, de mantenimiento y de conservación de los bienes.
- iv. Establecer mecanismos o determinantes que permitan la recuperación y sostenibilidad de los bienes.
- v. Generar las condiciones y estrategias para el mejor conocimiento y la apropiación de los bienes por parte de la comunidad, con el fin de garantizar su conservación y su transmisión a las futuras generaciones”. (negrilla y subrayado fuera del texto).

Entendiendo como Instrumento de gestión:

“... La gestión del suelo se puede definir como el conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el mercado de la tierra, destinadas a alcanzar los objetivos éticos y políticos que asume una colectividad en los procesos de transformación, ocupación y conservación de un territorio. Se puede definir también como todas las acciones tendientes a asignar unas reglas de juego para la utilización de los terrenos, dirigidas a la distribución de derechos entre los propietarios y la colectividad”<sup>12</sup>

“Los instrumentos de gestión del suelo pueden ser de naturaleza fiscal o regulatoria, o hacer parte de las medidas de planificación. Es posible analizar estos instrumentos en función de los objetivos que debe cumplir (o los problemas que debe enfrentar) el ordenamiento territorial, los cuales se pueden agrupar de la siguiente manera:

1. **La conservación de los elementos de valor ambiental, arquitectónico, histórico o cultural y de los territorios rurales.**
2. La generación de suelo urbanizado para vivienda social, que supere condiciones de exclusión o de riesgo para la vida.
3. La generación de los elementos colectivos de soporte necesarios para habitar en la ciudad (Infraestructuras, servicios, equipamientos, espacios verdes y recreativos).
4. El soporte a las actividades relacionadas con la dinámica socioeconómica (productivo-empresarial y aquella relacionada con la economía popular) de cada ciudad...”<sup>13</sup> (negrilla y subrayado fuera del texto)

Dicho Decreto<sup>14</sup> diferenciará aspectos para PEMP bienes inmuebles y muebles, así:

---

<sup>12</sup>Tomado de: Maldonado Copello Maria Mercedes y otros. Planes Parciales, Gestión Asociada y Mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Lincoln Institute of LandPolicy. Bogotá. Junio de 2006. Pg. 77: (La segunda definición es tomada de Joseph Comby y VincentRenard, Les politiques foncières, París, PUF, Colección Que Sais-je?, 1996).

<sup>13</sup> Maldonado Copello Maria Mercedes y otros. Planes Parciales, Gestión Asociada y Mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Lincoln Institute of LandPolicy. Bogotá. Junio de 2006. Pg. 77 y 78

<sup>14</sup> Decreto 763 de 2009, Capítulo II al IV, artículos 14 al 37

Concepto	PEMP Bienes inmuebles	PEMP Bienes muebles
Categorías de los bienes	<p>Se clasifican en</p> <p><b>1. Del Grupo Urbano:</b></p> <p>i. <b>Sector Urbano:</b> Fracción del territorio de una población dotada de fisonomía, características y de rasgos distintivos que le confieren cierta unidad y particularidad.</p> <p>ii. <b>Espacio Público:</b> Conjunto de inmuebles de uso público, y de elementos de los inmuebles privados destinados a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas</p> <p><b>2. Del Grupo Arquitectónico:</b> Construcciones de arquitectura habitacional, institucional, comercial, industrial, militar, religiosa, para el transporte y las obras de ingeniería.</p>	<p>Los bienes muebles se clasifican en:</p> <p><b>1. Colecciones Privadas y Públicas:</b> Bienes que conforman las colecciones que pertenecen a entidades públicas, bibliotecas, museos, casas de cultura, iglesias y confesiones religiosas, entre otras.</p> <p><b>2. Monumentos en Espacio Público:</b> Monumentos ubicados en espacios públicos como vías, plazas y parques.</p>
Concepto	PEMP Bienes inmuebles	PEMP Bienes muebles
Formulación PEMP	<p><b>1. Del Grupo Urbano:</b> inmuebles que se incluyan en la Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural – LICBIC–, sin perjuicio de las atribuciones <b>autónomas</b> de decisión con que cuentan las autoridades Los bienes del Grupo Urbano del ámbito nacional y territorial declarados BIC con anterioridad a la Ley 1185 de 2008 requieren en todos los casos la formulación de PEMP.</p> <p><b>2. Del Grupo Arquitectónico:</b> para los inmuebles que se incluyan en la -</p>	<p>Procurará formularse PEMP para las Colecciones Privadas y Públicas y los Monumentos en Espacio Público que se incluyan en la lista Indicativa de Candidatos a Bienes de interés Cultural – LICBIC-, sin perjuicio de las atribuciones autónomas de decisión que corresponden a cada autoridad competente.</p> <p>Se formulará PEMP para los Monumentos en Espacio Público declarados BIC con anterioridad a la</p>

	<p>LICBIC-, en el ámbito nacional y territorial, si alguna de éstas: i. Riesgo de transformación o demolición parcial o total debido a desarrollos urbanos, rurales y/o de infraestructura. ii. Cuando el uso represente riesgo o limitación para su conservación.</p> <p>iii. Cuando el bien requiera definir o redefinir su normativa y/o la de su entorno para efectos de su conservación.</p> <p>Los bienes del Grupo Arquitectónico del ámbito nacional y territorial declarados BIC con anterioridad a la Ley 1185 de 2008, requieren PEMP</p>	<p>expedición de la Ley 1185 de 2008, sin perjuicio de la facultad de cada autoridad competente para formularlo en otros casos.</p>
<b>Concepto</b>	<b>PEMP Bienes inmuebles</b>	<b>PEMP Bienes muebles</b>
<b>Contenido PEMP</b>	<p>El PEMP, establecerá el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención, las condiciones de manejo y plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación del bien.</p> <p><b>CONDICIONES DE MANEJO:</b></p> <p>Las condiciones de manejo son el conjunto de pautas y determinantes para el manejo del inmueble, en tres (3) aspectos: Físico-Técnicos, Administrativos y Financieros, los cuales deben propender por su preservación y sostenibilidad.</p> <p>i. <b>Aspectos Físico-Técnicos:</b> Determinantes relacionadas con usos, volumetría, alturas, índices de ocupación y construcción,</p>	<p>Indicará el bien o conjunto de bienes, las características del espacio donde están ubicados, el nivel permitido de intervención, las condiciones de manejo y plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a su conservación.</p> <p><b>CONDICIONES DE MANEJO:</b></p> <p>Son el conjunto de pautas y determinantes para el manejo del bien mueble o conjunto de bienes muebles, en tres (3) aspectos: Físico-Técnicos, Administrativos y Financieros, los cuales deben propender por su preservación y sostenibilidad.</p> <p>i. <b>Aspectos Físico-Técnicos:</b> Determinantes relacionadas con las condiciones físicas del bien o del conjunto de bienes, con su uso y</p>

accesibilidad, movilidad, parqueaderos, antejardines, aislamientos, señalización, redes de servicios públicos, equipamientos urbanos, espacio público y demás aspectos relacionados con las condiciones físicas del inmueble y su zona de influencia.

ii. **Aspectos Administrativos:** Esquema de manejo administrativo del inmueble, que defina y garantice un responsable que se encargue del cuidado del mismo y de la aplicación del PEMP correspondiente.

#### PEMP INMUEBLES

iii. **Aspectos Financieros:** Medidas económicas y financieras para la recuperación y sostenibilidad del inmueble, que comprenden la identificación y formulación de proyectos para incorporarlo a la dinámica económica y social y determinar las fuentes de recursos para su conservación y mantenimiento. El PEMP deberá fijar, en los casos en que sea pertinente, las determinantes que desarrollarán las diferentes administraciones locales, en relación con los instrumentos de gestión del suelo, tales como planes parciales, unidades de actuación urbanística, procesos de expropiación y de renovación urbana, entre otros; así como los compromisos de inversión pública y privada. Los planes de

función, espacio de ubicación, condiciones de exhibición, presentación, manipulación, almacenamiento, seguridad y con el ambiente (temperatura, humedad e iluminación).

ii. **Aspectos Administrativos:** Esquema administrativo del bien o del conjunto de bienes, que defina y garantice un responsable que se encargue del cuidado del mismo y de la aplicación del PEMP correspondiente.

#### PEMP MUEBLES

iii. **Aspectos Financieros:** Medidas económicas y financieras para la recuperación y sostenibilidad del bien o del conjunto de bienes, que comprenden la identificación y formulación de proyectos para incorporarlos a la dinámica económica y social y determinar las fuentes de recursos para su conservación y mantenimiento. Incorpora los aspectos tributarios reglamentados en este decreto.

	<p>desarrollo, según sea el caso, deberán contemplar las previsiones necesarias tanto técnicas como financieras y presupuestales para desarrollar e implementar los PEMP de inmuebles del Grupo Urbano.</p> <p>Las entidades públicas, propietarias de bienes inmuebles declarados BIC están en la obligación de destinar recursos técnicos y financieros para su conservación y mantenimiento. Dentro de este tipo de aspectos se incluyen los incentivos tributarios reglamentados en este decreto.</p>	
Concepto	<b>PEMP Bienes inmuebles</b>	<b>PEMP Bienes muebles</b>
Competencias PEMP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para los bienes del Grupo Arquitectónico y las Colecciones Privadas y Públicas, la formulación del PEMP corresponde al propietario. En dicha formulación podrá concurrir el tercero solicitante de la declaratoria.</li> <li>• Para los bienes del Grupo Urbano y los Monumentos en Espacio Público, la formulación del PEMP corresponde a las autoridades Distritales o Municipales del territorio en donde estos se localicen. Las autoridades competentes departamentales y nacionales podrán concurrir mediante el aporte de recursos en este caso.</li> <li>• Los particulares propietarios de bienes declarados BIC o incluidos en la LICBIC pueden adelantar la formulación del PEMP aunque no sea requerido por la autoridad competente, con el fin de llevar a cabo acciones de protección y preservación de los bienes.</li> </ul>	

Este análisis se dedicará a los PEMP inmuebles, es decir para los bienes del grupo urbano, específicamente para los Centros Históricos. Que de acuerdo a lo anterior, en el caso de los **municipios**, la norma establece que **“les corresponde la formulación del PEMP para los bienes del grupo urbano** y los monumentos de espacio público localizados en su

territorio y que las autoridades competentes departamentales y nacionales **podrán concurrir mediante el aporte de recursos** en este caso<sup>15</sup>, adicionalmente:

- Los PEMP para bienes inmuebles establecen el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención, las condiciones de manejo y el plan de divulgación.
- Las autoridades territoriales deben incorporar los PEMP para bienes inmuebles en sus Planes de Ordenamiento Territorial.
- Los PEMP para bienes inmuebles pueden limitar los aspectos relativos al uso y edificabilidad del bien o bienes inmuebles declarados de interés cultural y su área de influencia, aunque el Plan de Ordenamiento Territorial ya se haya aprobado.
- Las disposiciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles considerados patrimonio cultural de la Nación constituyen normas de superior jerarquía al momento de elaborar, adoptar, modificar o ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y distritos.

Los últimos cuatro aspectos reseñados tienen incidencia directa en las decisiones formuladas en el ordenamiento territorial de los municipios y distritos, y por tanto, configuran un problema jurídico para ser analizado a la luz de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales.

Existe un reto muy grande del Ministerio de Cultura y de los municipios, de tener en cada uno de los 44 centros históricos declarados, su respectivo PEMP.

---

<sup>15</sup> Ver artículo 31 del Decreto 763 de 2009.

## **1.4 La gestión del patrimonio cultural de la Nación en los planes de ordenamiento territorial conforme a la Ley 388 de 1997.**

### **1.4.1 El patrimonio cultural de la Nación como determinante de los planes de ordenamiento territorial.**

El Ministerio de Cultura concibe el **patrimonio cultural** de manera incluyente, diversa y participativa, como una suma de bienes y manifestaciones que abarca un vasto campo de la vida social y está constituida por un complejo conjunto de activos sociales de carácter cultural (material o inmaterial), que le dan a un grupo humano sentido, identidad y pertenencia... ... Todos los colombianos tienen el compromiso y la responsabilidad de velar por su gestión, protección y salvaguardia<sup>16</sup>.

Veremos que al establecer como determinante el tema cultural, éste queda protegido como norma de superior jerarquía. A continuación se harán mención de las normas que así lo contemplan:

El art. 1 de la Ley, contempla dentro de sus objetivos:

La preservación y defensa del patrimonio cultural

El art. 2 trata sobre los Principios del ordenamiento territorial y dentro de ellos tenemos aplicables al tema:

La función social y ecológica de la propiedad y  
la prevalencia del interés general sobre el particular

El art. 3 contempla la Función Pública del urbanismo y dentro de sus fines establece:

La preservación del patrimonio cultural.

---

<sup>16</sup> Isaza Londoño Juan Luis. Tomado de Bitácora Ministerio de Cultura. Patrimonio Cultural para todos. Editorial Escuela Taller de Bogotá. Bogotá 2011. Pg. 9

El artículo 10 de la Ley 388 de 1997: trata sobre: **Determinantes de los POT**

“Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, **que constituyen normas de superior jerarquía**, en sus propios ámbitos de competencia, **de acuerdo con la Constitución y las leyes:**

(...)

**2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico**, de conformidad con la legislación correspondiente...”  
(Negrillas y subrayado fuera del texto)

**Artículo 11º.-** Componentes de los planes de ordenamiento territorial.

“... Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar tres componentes:

1. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.
2. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.
3. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.”

Dentro del componente General (Art.12 Núm. 2) se encuentra el Contenido Estructural, que deberá especificar:

“... 2.2. El señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de

Recursos Naturales, así como de **las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico...**" (negrilla fuera de texto)

Dentro del Componente Urbano del plan de ordenamiento., está el:

"Artículo 13. **El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico** clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e **instrumentos de gestión y normas urbanísticas**. Este componente deberá contener por lo menos:

1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de las áreas de expansión, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general y con las previsiones sobre transformación y crecimiento espacial de la ciudad. (...)

3. La delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, **de las áreas de conservación y protección** de los recursos naturales, **paisajísticos** y de conjuntos urbanos, **históricos y culturales**, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas específicas que los complementan en la presente Ley; así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales. (...)" (negrillas y subrayado fuera del texto)

El art. 15 de la Ley establece: **Normas urbanísticas.**

"... Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos... ..

**1. Normas urbanísticas estructurales: Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan** y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. **Prevalecen sobre las demás normas**, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación sólo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o **excepcionalmente a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos**

**debidamente sustentados.** Por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras:

1.1. Las que clasifican y delimitan los suelos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de esta Ley

1.2. Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionados **con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; (...)** (negrilla y subrayado fuera del texto)

Así las cosas, cuando el PEMP limita los aspectos relativos al uso y a la edificabilidad, no se contraría la Constitución, pues la gestión de los intereses de los municipios debe atender los límites que fije la ley, y en este caso, el límite que la ley impone, y que se relaciona con las acciones contenidas en los PEMP, es congruente con la obligación constitucional del Estado de proteger el patrimonio cultural de la Nación y con el principio constitucional de la prevalencia del interés general.

Por ello es que el POT, debe contener estos componentes sobre temas culturales. Se plantea el tema cultural como una DETERMINANTE en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial y cada municipio lo debe tener en cuenta, porque son normas de superior jerarquía. Así como debe tener en cuenta las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como **patrimonio cultural de la Nación** y de los departamentos y éste último lo vemos reflejado en los PEMP.

La Ley 1185 de 2008 Numeral 1.3, trata sobre la Incorporación de los PEMP en los POT, así:

“...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....” (Negrilla y subrayado son míos)

Tan determinante y superior jerarquía son los contenidos del PEMP, que tal y como lo señala éste artículo impone un DEBER de incorporarlo en el POT y que esas limitaciones a usos, edificabilidad que contenga son obligatorias aunque el POT ya hubiese sido aprobado por el municipio.

## **2. Organización Territorial. La gestión del patrimonio cultural de la Nación en los municipios y distritos**

### **2.1 Marco constitucional y legal sobre la organización territorial**

#### **2.1.1. Marco constitucional sobre la organización territorial**

Dentro de la Constitución se contempla la organización territorial en los artículos: 1, 287, 288, 311 y 313, en negrilla dejaremos aquello que servirá para este estudio:

**ARTICULO 1o.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con **autonomía de sus entidades territoriales**, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Por otra parte, con respecto a la organización territorial y a las competencias asignadas a cada entidad territorial, el Título XI de la Constitución Política en sus artículos 287, 288, 311 y 313 establece lo siguiente:

**Artículo 287.** “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y **dentro de los límites de la Constitución y la ley**. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.” (Negrilla fuera del texto original)

**Artículo 288.** “La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”

**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 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 las Constitución y las leyes” (Negrillas son mías)

Artículo 313. “Corresponde a los concejos:

- “(…) 7. Reglamentar los usos del suelo
- (…) 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.”

### **2.1.2 Marco Legal sobre la organización territorial**

#### **Disposiciones de la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial)**

La Ley 388 de 1997 en su artículo 1 estableció cinco objetivos. A continuación se transcribirán los que pueden tener incidencia en el análisis del caso.

Artículo 1. 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”. (Negrillas fuera del texto original)

(...)4. Promover la **armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales**, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de **planificación**, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”. (Negrillas fuera del texto original)

Adicionalmente, es importante señalar la definición de ordenamiento territorial consagrada en el artículo 5:

(...) El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación de espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”.

Unido a lo anterior, es necesario referirse al artículo 8, el cual establece que la función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las **decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que le son propias, relacionadas con el ordenamiento del**

**territorio y la intervención en los usos del suelo.** Algunas de las acciones urbanísticas a las que se refiere el artículo son las siguientes:

- “... 1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicio de interés público y social (...).
3. 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.
4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas. (...)
6. Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística.
7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.
8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria...”

Así mismo, es importante observar el artículo 10 de la mencionada Ley, establece que **en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta ciertas determinantes**, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, **de acuerdo con la Constitución y las leyes**. Entre estas se encuentran **“Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación** y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente”

(Negrilla fuera del texto original).

El artículo 11 señala los tres componentes de los planes de ordenamiento territorial, que tiene la siguiente clasificación: componente general, que está constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; componente urbano, constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano<sup>17</sup>, y componente rural, que está constituido por las políticas, programas y normas para orientar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal.

Unido a lo anterior, el artículo 12 desarrolla el contenido general que debe aportar el plan de ordenamiento territorial y que contempla el contenido estructural, el cual debe establecer la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la identificación de la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala. Añade este artículo que se deberán especificar entre otras, “las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico”.

En el mismo orden de ideas, el artículo 15 señala que las normas urbanísticas son las que regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas. Las normas urbanísticas se encuentran jerarquizadas de la siguiente manera: estructurales, urbanísticas generales y complementarias. Las estructurales, aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano

---

<sup>17</sup> Ver artículo 13 de la Ley 388 de 1997 que establece entre otras: “las políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de las áreas de expansión, en armonía con el modelo estructural de largo plazo; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana o zonal, la delimitación en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas específicas que los complementan en la presente Ley (...)

plazo del componente urbano, y su propia modificación<sup>18</sup> sólo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados.

De acuerdo con la Ley, las normas estructurantes incluyen entre otras:

(...) “Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo”

“Las que definan las características de las unidades de actuación o las que establecen criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior, incluidas las que adoptan procedimientos e instrumentos de gestión para orientar, promover y regular las actuaciones urbanísticas vinculadas a su desarrollo” (Subrayas fuera del texto original)

“Las que establecen directrices para la formulación y adopción de planes parciales (...)”

Por otra parte, el artículo 21 establece la relación que existe entre los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo, de la siguiente forma:

“El plan de ordenamiento territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de

---

<sup>18</sup> Ver artículo 6 del Decreto 4002 de 2004. Revisión excepcional.

desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio. (Subrayas fuera del texto original).

Adicionalmente, los artículos 24, 25 y 26 señalan las instancias de concertación, consulta y participación democrática del proyecto de plan de ordenamiento territorial, el cual será presentado por el Alcalde a consideración del concejo municipal o distrital. En caso de que transcurran 60 días desde la presentación del proyecto de plan sin que el concejo adopte decisión alguna, el Alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.

Finalmente, de acuerdo con la Ley y con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 4002 de 2004,

“Todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24,25 y 26 de la Ley 388 de 1997”. (Subrayas fuera del texto original)

## **2.2. Fundamentos de la Corte Constitucional con respecto a los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales**

La Jurisprudencia ha sido repetitiva y reiterada sobre los conceptos de autonomía territorial y descentralización, que aquí serán mencionados:

- **Sentencia C-517 de 1992<sup>19</sup>**: una de las sentencias mas importantes que abarcó claramente estos dos principios que aquí nos ocupan:

---

<sup>19</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-517 del 15 de septiembre de 1992. M.P. Ciro Angarita Baron

## **EL REDUCTO MINIMO DE LA AUTONOMIA EN LA CONSTITUCION:**

“... El reducto mínimo intocable que el legislador debe respetar en observancia de lo dispuesto por el Constituyente de 1991.

a.- En primer lugar, las entidades territoriales tienen el derecho a gobernarse por autoridades propias.

Este derecho se ejerce mediante el voto directo de los habitantes del respectivo territorio y de él se deriva la facultad de que gozan las autoridades electas para definir el ejercicio de la autonomía territorial y dentro de los límites del principio de unidad nacional, los destinos de la respectiva entidad...  
(...)

b.- Las entidades territoriales, en virtud de la autonomía que les atribuye la Carta tienen derecho a ejercer las competencias que les corresponda.

En general son la Constitución y la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial las encargadas de definir tales competencias. Así, a falta de esta última, en principio los entes territoriales tienen derecho a ejercer las competencias a las que se refiere la Carta.

En materia municipal, además de las atribuciones políticas la Constitución señala, entre otras, las siguientes competencias: 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, y promover el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. (Art. 311 C. N.).

De acuerdo con lo anterior es posible afirmar que las autoridades municipales tienen la atribución política de decidir cuáles son las obras que demanda el progreso social y cuáles no, así como cuáles son las medidas que llevan a promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural. **Si en la evaluación de conveniencia de determinadas medidas, el interés del municipio se enfrenta a un interés departamental o nacional, la tarea será, en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, resolver el conflicto en cada caso concreto.**

c.- Las entidades territoriales tienen además derecho a administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

d.- Otro derecho de las entidades territoriales es el de participar en las rentas nacionales.

Así, la propia Constitución establece el situado fiscal, acompañado de un importante principio según el cual "No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de recursos fiscales suficientes para atenderlas". (Art. 356 C. N.).

e.- Por último, es importante destacar que en virtud de las atribuciones anteriores, corresponde a las asambleas departamentales y a los concejos municipales adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas....

En ningún caso puede entenderse que la ley pueda reducir a un ámbito mínimo el espacio de autonomía de las entidades territoriales.

Así, el **principio de coordinación** no puede identificarse con el de control o tutela. Coordinación implica participación eficaz en la toma de decisiones, que es la única forma legítima, en un Estado democrático, de llegar a una regulación entre intereses diversos, así como la mejor manera de ponderar aquellos intereses que sean contradictorios.

Igualmente, el **principio de concurrencia** evoca un proceso de participación importante entre los entes autónomos. La concurrencia no puede significar imposición de hecho ni de derecho en el ejercicio de las competencias para la defensa de los intereses respectivos.

Es claro que el **principio de subsidiariedad** está directamente relacionado con el de complementariedad, y en este caso, como en los anteriores, es especialmente importante para su aplicación práctica que el apoyo funcional de un ente territorial a otro sea ejercido de tal forma que no lo suplante en sus funciones o competencias.

"El municipio hará lo que puede hacer por sí mismo, y que únicamente en caso de no poder ejercer determinada función independientemente deberá apelar a niveles superiores, sea el departamento como coordinador, o el nivel

central como última instancia, para que colaboren en el ejercicio de esa competencia..." (Negrilla y subrayados fuera del texto)

A continuación se expondrán algunos **problemas jurídicos resueltos en relación con la aplicación de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales** que pueden servir de base para analizar las implicaciones de la expedición de la Ley 1185 de 2008 y su Decreto Reglamentario 763 de 2009.

- **Sentencia C-534 de 1996**<sup>20</sup>. En esta ocasión se demandó la inconstitucionalidad del inciso tercero<sup>21</sup> del artículo 61 de la Ley 93 de 1999 al interpretar que tal disposición contradecía los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución. De acuerdo con el análisis de los argumentos formulados, la Corte Constitucional estudió si el uso de los suelos y la protección del patrimonio ecológico de los municipios de Cundinamarca y el Distrito Capital, son materias que trascienden el interés de esas entidades territoriales, o si, por el contrario, constituyen asuntos de interés y proyección nacional, que ameritan, en lo relacionado con su regulación, la intervención directa de las autoridades centrales, a cuyas disposiciones deberán sujetarse las autoridades municipales a la hora de ejercer la facultad reglamentaria, que en esos asuntos les reconoce la Constitución.

Luego de un estudio profundo, la Corte Constitucional determinó que "en materia de regulación del uso del suelo y preservación del patrimonio ecológico de los municipios, el Congreso, al legislar sobre las mismas con fundamento en la cláusula general de competencia que le atribuye la Constitución y en lo dispuesto en el artículo 334 de la

---

<sup>20</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-534 del 16 de octubre de 1996. M.P. Fabio MoronDiaz.

<sup>21</sup> "Los municipios y el Distrito Capital, expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente."

misma, debió hacerlo teniendo en cuenta la restricción que se deriva de los numerales 7 y 9 del artículo 313 superior, **que reserva para los Concejos Municipales la reglamentación** de dichos asuntos; esto es, expidiendo una normativa que contenga las regulaciones mínimas necesarias para cada caso particular, que haga posible la definición de las condiciones básicas que garanticen la salvaguarda del interés nacional, la cual, no obstante, en ningún caso podrá menoscabar el núcleo esencial de la garantía institucional a la autonomía, que la Constitución reconoce para las entidades territoriales”.

Agregó que “el precepto da cumplimiento a lo dispuesto sobre la autonomía de las entidades territoriales en la Carta Política, la cual la atribuye reconociéndoles a éstas diversos grados de libertad en la toma de decisiones sobre asuntos que comprometen sus intereses propios, libertad que en todo caso, y mucho más en tratándose de protección del medio ambiente y explotación de recursos naturales, bienes que hacen parte del patrimonio de la Nación, está supeditada al propósito de fortalecer y preservar los intereses y bienes de una República unitaria”.

En relación con el apartado que establece “teniendo en cuenta las disposiciones que a nivel nacional expida el Ministerio de Medio Ambiente”, la Corte señaló que el ejecutivo no puede valerse de la potestad reglamentaria que le es propia, para producir normas que desconozcan o desvirtúen la autonomía de las entidades territoriales, que vacíen de contenido la facultad reglamentaria que el Constituyente, en lo relacionado con esas materias, de manera directa radicó en ellas, o que desarrollen aspectos o temas que no se relacionen con el contenido mismo de la ley que se reglamenta; esa potestad en el caso que se analiza, para que esté acorde con los mandatos de la Constitución, **debe versar sobre aspectos** que sirvan para la protección y preservación

de los recursos naturales y que no interfieran intereses estrictamente locales o de competencia del respectivo municipio<sup>22</sup>.

De ésta sentencia se extraen los conceptos de autonomía territorial y descentralización que tiene la Corte:

**“...La autonomía**, como de manera reiterada lo ha sostenido esta Corporación, no se materializa en un simple traslado de funciones y responsabilidades del centro a la periferia; ella se erige como un poder de dirección política que la comunidad de cada localidad, expresando su voluntad a través de los canales democráticos preestablecidos, reivindica para sí y ejerce por medio de sus representantes. Ese poder de dirección política, sin embargo, no se agota en el derecho indiscutido que tienen de gobernarse por autoridades propias, sino que se extiende y se concreta también en un poder de dirección administrativa, que presenta como principal objetivo la gestión de sus propios y particulares intereses, dentro de los límites que les impongan la Constitución y la ley, según lo establece el artículo 287 de la C.P... ....Se debe interpretar el contenido del artículo 311 de la Carta Política, precepto que para su plena realización ha de estar fundamentado en la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y **subsidiaridad**, siendo éste último el que, a tiempo que reconoce que el municipio constituye el eje principal de la organización política, admite la intervención de las instancias superiores de autoridad, en los asuntos propios de las instancias inferiores, únicamente en los eventos en que aquellas sean incapaces o ineficientes... (negrilla son mías).

"...La descentralización aparece, pues, como un concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de decisiones. Cuando ella se manifiesta, por ejemplo, en la gestión de intereses propios mediante autoridades también propias y en la expedición de normas ajustadas a la Constitución y a la ley, nos encontramos ante la

---

<sup>22</sup> La Corte declaró la exequibilidad de la expresión “y las que a nivel nacional expida el Ministerio de Ambiente” condicionado al presupuesto referido. Y agregó que la competencia de un organismo administrativo, como el Medio Ambiente descansa en expresas disposiciones del artículo 208 de la Constitución Política.

autonomía..." (Corte Constitucional, Sentencia, C- 517 de 1992, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón)

- **Sentencia C-366 de 2000**<sup>23</sup>. En esta ocasión se demandó la inconstitucionalidad del artículo 4 de la Ley 79 de 1981<sup>24</sup> al interpretar que el mismo contradecía lo dispuesto en los artículos 1, 209, 287, 311 y 356 de la Constitución. De acuerdo con el análisis de los argumentos formulados, la Corte Constitucional estudió dos asuntos: 1) Si el Congreso de la República es competente para reglamentar el uso que ha de darse a un bien ubicado en la jurisdicción de un ente territorial, tal como se hace en la norma acusada, o si esa decisión desconoce los principios de autonomía y descentralización que inspiran las relaciones entre el Gobierno Central y las entidades territoriales; y 2) Si la declaración de un bien mueble o inmueble como monumento nacional, pertenezca éste a una persona natural o jurídica, faculta a personas distintas del propietario a especificar el uso que ha de darse a éstos, sin que ello implique, en el caso de los entes territoriales, un desconocimiento de principios tales como los de descentralización y autonomía, y del derecho de propiedad que la Constitución reconoce no sólo a los particulares sino a estos entes.

Para el análisis que nos ocupa, se extraerán tan solo unos apartes de la sentencia, pues la misma se refiere a otros aspectos que no son del caso analizar por el momento. Así las cosas, la Corte determinó que:

---

<sup>23</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-366 del 29 de marzo del 2000. M.P.: Alfredo Beltrán Sierra

<sup>24</sup> Artículo 4. Una vez construido el nuevo Palacio Nacional, el antiguo Palacio ubicado en la plaza de Caicedo, se destinará al funcionamiento de un museo histórico que se denominará Museo Santiago de Cali, que tendrá allí sede. En este edificio funcionará, además, la Biblioteca del Centenario."

“Mientras no existan motivos de interés público o social que faculten al legislador para imponer restricciones a la propiedad que ostentan las entidades territoriales sobre sus bienes, sólo sus autoridades, según sea el caso, son las competentes para determinar lo relacionado con la disposición y administración de éstos, tal como lo dispone no sólo el artículo 362 de la Constitución, sino el artículo 287 del mismo texto, según el cual las entidades territoriales, como expresión de su autonomía, tienen el derecho a administrar sus propios recursos”.

Agregó que “Las entidades territoriales no pueden anteponer la autonomía que les reconoce la Constitución para impedir que alguna de sus manifestaciones culturales, integre el acervo cultural nacional, y, como tal, la regulación de ésta deje de estar sólo en su órbita de competencia para permitir que también los órganos nacionales dispongan sobre la misma, teniendo en cuenta que ya no se trata de un interés que incumbe sólo a éstos” y que “el principio de coordinación entre la Nación y los entes territoriales juega un papel preponderante en el cumplimiento del deber impuesto al Estado de proteger el patrimonio cultural de carácter nacional, en donde no puede pretenderse la exclusión de la Nación, en la regulación de éste”.

Señaló también que: “si un bien ha sido declarado como parte del patrimonio cultural de la Nación, corresponderá, en una primera instancia, a las autoridades nacionales regular lo concerniente a su conservación, señalando, si es del caso, su destinación, como parte del plan especial de protección que éste está obligado a diseñar, a efectos de cumplir en debida forma la obligación de protección y conservación que ha impuesto la Constitución. En donde el legislador, en uso de su libertad de configuración, puede determinar, si lo considera necesario, el uso que ha de dársele, pertenezca éste a un particular o a una entidad pública, en razón del interés público o social que tal declaración lleva implícito. Pues, en tratándose del patrimonio cultural departamental, distrital o municipal, la

competencia sí está exclusivamente en cabeza de las autoridades territoriales correspondientes, v. gr. los concejos municipales”.

Entre otros asuntos concluyó que: “La declaración autorizaba al legislador para determinar el uso que habría de darse al mismo, como una forma de dar prevalencia al interés general que existe en la conservación de los bienes que poseen valor histórico, cultural, arquitectónico no sólo para un ente territorial determinado, sino para toda la Nación, razón por la que no se podría argumentar la violación de los principios de autonomía y descentralización en los que se funda la demanda”.

La Corte conceptualizó el término Autonomía territorial así:

“... Autonomía que, dentro del esquema de un Estado unitario tal como definió el Constituyente al Estado Colombiano, ha de entenderse como la facultad que se reconoce a los entes territoriales para manejar sus intereses, a través de autoridades propias, siempre y cuando se respeten los lineamientos establecidos por la Constitución y la ley, que si bien no puede desconocer que son las autoridades territoriales las que deben regular sus asuntos, sí puede establecer unos marcos de referencia para el ejercicio de las funciones que han de cumplir cada uno de los órganos de gobierno de los entes territoriales, teniendo en cuenta las competencias que, expresamente, determinó el Constituyente en favor de aquéllas... ..

Autonomía que se hace aún más evidente, cuando la propia Constitución reivindica en favor de los distintos entes territoriales el derecho de propiedad sobre sus bienes y rentas, con las mismas garantías establecidas para los particulares en relación con sus haberes...”

- **Sentencia C-149 de 2010<sup>25</sup>**. En esta ocasión se demandó la inconstitucionalidad del artículo 79<sup>26</sup> de la Ley 1151 de 2007 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo”. De acuerdo con el análisis de los argumentos formulados, la Corte Constitucional estudió dos asuntos: 1) Si las competencias atribuidas al Gobierno Nacional mediante la norma demandada, para la definición, formulación, adopción y ejecución de macroproyectos de interés social nacional, vulnera los principios de descentralización administrativa y de autonomía de las entidades territoriales, así como los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en la medida en que excluyen a dichas entidades de ámbitos de la acción estatal que se desenvuelven en sus respectivas jurisdicciones territoriales; y 2) si la disposición acusada implica un

---

<sup>25</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-149 del 4 de marzo del 2010. M.P.: Jorge Iván Palacio

<sup>26</sup>**ARTÍCULO 79. MACROPROYECTOS DE INTERÉS SOCIAL NACIONAL.** El Gobierno Nacional en desarrollo de la presente ley podrá definir, formular, adoptar, ejecutar y financiar los macroproyectos de interés social nacional, y señalar las condiciones para su participación y desarrollo, con el fin de promover la disponibilidad del suelo para la ejecución de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social.

Los macroproyectos de interés social nacional son el conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno Nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial, de determinados municipios, distritos o regiones del país.

Los macroproyectos de interés social nacional constituyen determinantes de ordenamiento de superior jerarquía para los municipios y distritos en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y se entienden incorporados en sus planes de ordenamiento territorial. Para el efecto, las acciones urbanísticas de los municipios y distritos que se adopten en las áreas que hagan parte de macroproyectos de interés social nacional, serán concertadas con el Gobierno Nacional. En todo caso, las licencias y/o planes parciales para el desarrollo de los macroproyectos de interés social nacional se otorgarán con sujeción a las normas adoptadas en estos últimos.

Se declaran de utilidad pública e interés social la totalidad de los inmuebles ubicados en suelo urbano, de expansión urbana o rural, en donde el Gobierno Nacional adelante o participe en macroproyectos de interés social nacional para el desarrollo de los programas, obras y proyectos de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

Facúltese a las entidades del orden nacional para adquirir, mediante enajenación voluntaria, inmuebles de propiedad privada o del patrimonio de entidades de derecho público y para adelantar procesos de expropiación por la vía judicial o administrativa que estén destinados al desarrollo de los macroproyectos de interés social nacional.

Para la ejecución de los macroproyectos de interés social nacional las autoridades nacionales y territoriales podrán celebrar contratos de fiducia mercantil en los que las entidades del sector central y descentralizado por servicios del nivel nacional y territorial participantes, podrán ser fideicomitentes. Las entidades y particulares aportantes, podrán percibir derechos de participación del fideicomiso. El Gobierno Nacional definirá las condiciones generales de tales contratos.

El Gobierno Nacional realizará los ajustes pertinentes a la estructura administrativa del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para la adecuada ejecución de estos macroproyectos, sin que ello implique incremento en las apropiaciones presupuestales”.

vaciamiento de competencias de las entidades territoriales contrario a los principios de descentralización territorial y autonomía de los entes territoriales.

De acuerdo con lo anterior, la Corte determinó lo siguiente:

“En relación con el primer problema jurídico, la Corte encuentra que los MISN implican una intervención del gobierno nacional en el campo de la autonomía constitucionalmente reconocida a las entidades territoriales, toda vez que la norma demandada concede atribuciones a las autoridades nacionales para definir, formular, adoptar, ejecutar y financiar los macroproyectos de interés social nacional. De otra parte, en las circunstancias previstas en la norma atacada, queda en evidencia la solución del segundo problema planteado, por cuanto, como se demostrará a continuación, se presenta el vaciamiento de las competencias de los entes territoriales por la intromisión de las autoridades nacionales; es decir, ambos problemas jurídicos están directamente vinculados y los dos acarrear vulneración de normas constitucionales”.

“La norma acusada desconoce el principio de autonomía de las entidades territoriales y de manera específica vulnera lo dispuesto en los artículos 1º, 311 y 313-1-7 de la Constitución Política. El artículo 1º, en cuanto garantiza la autonomía de los entes territoriales; el artículo 311, mediante el cual se define al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, asignándole competencia para ordenar el desarrollo de su territorio; y el artículo 311-1, según el cual corresponde a los concejos la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, como también el numeral 7 del mismo precepto, según el cual a estas corporaciones administrativas les corresponde reglamentar los usos del suelo.

“La lectura de la norma atacada demuestra que los MISN tienen por objeto ejecutar

operaciones de gran escala que contribuyan al desarrollo de determinados municipios, distritos o regiones del país y han sido proyectados para generar gran impacto en el desarrollo urbano, afectando las competencias de los entes territoriales en materia de formulación y ejecución de esta clase de programas, como también sometiendo a los municipios y distritos a varias obligaciones, entre ellas las de concertar con el gobierno nacional las acciones urbanísticas que tengan incidencia en los MISN, quedando estos entes territoriales a expensas de las determinaciones que en estas materias adopten las autoridades nacionales”.

“Los MISN desplazan las competencias constitucionalmente asignadas a los concejos municipales o distritales en materia de adopción, elaboración, revisión y ejecución de los POTs, en asuntos de alto impacto para el desarrollo de los municipios o distritos. Para la Sala, desplazar las competencias de los concejos en el proceso de adopción de los POTs dando prioridad a lo establecido en los MISN, significa desconocer las competencias que el constituyente asignó a las mencionadas corporaciones administrativas mediante el artículo 313, numerales 1 y 7 de la Carta Política”.

“Por lo anterior, la Corte considera que la disposición atacada implica un vaciamiento de las competencias asignadas por el constituyente a los concejos, en la medida que estos no podrán participar en las etapas de formulación y adopción de los macroproyectos, quedando a expensas de las decisiones que el gobierno nacional incorpore en los MISN y a las cuales quedarán subordinados los POTs”.

“El vaciamiento de las competencias en los términos expuestos acarrea el desconocimiento de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad consagrados en el artículo 288 de la Constitución Política, con fundamento en los cuales deben ser ejercidas las atribuciones conferidas a los distintos niveles territoriales, toda vez que la norma demandada asigna al gobierno nacional

competencias excluyendo de las mismas a los concejos municipales y distritales”.  
(Subrayas fuera del texto original)

“Como consecuencia, el precepto atacado no prevé fórmulas para la coordinación en el ejercicio de tales atribuciones, sino que establece una estructura jurídica de supra-subordinación con prevalencia del nivel central sobre las autoridades locales; al mismo tiempo, la norma demandada desconoce el principio de subsidiariedad al inobservar que existe un imperativo constitucional en virtud del cual la intervención debe llevarse a cabo en primer lugar en el nivel más próximo al ciudadano y sólo subsidiariamente en los niveles superiores.

“Lo anterior significa un desconocimiento del carácter participativo de la organización estatal (C. Po. Art. 1º ), porque no obstante que, a nivel indicativo, se haya dispuesto la necesidad de concertar con las comunidades concernidas las distintas etapas de los MISN y sin perjuicio de que en la práctica ello haya podido ocurrir así, normativamente no se han previsto instancias adecuadas para ese efecto”.

“La posibilidad de que mediante los MISN se pueda modificar de manera automática cualquier POT, termina generando una grave inseguridad jurídica sobre los mismos, siendo inadmisibles que actos administrativos adoptados por una autoridad del orden nacional terminen convirtiéndose en instrumentos de planeación que se sobrepongan a los POTs”. “No es que se impida la viabilidad jurídica de los MISN, sino que estos deben observar los principios constitucionales, especialmente aquellos que imponen el respeto por las competencias asignadas a las autoridades locales”.

“De otra parte, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo no puede alterar el sistema de fuentes estableciendo una supremacía entre los MISN y los POTs; permitirlo conduciría a alterar el marco constitucional que regula las relaciones entre la Nación y las

entidades territoriales”.

“Además de las consideraciones expuestas, estima la Sala que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo no puede ser utilizada para vaciar de competencia al legislador ordinario, toda vez que esta ley tiene por objeto adoptar medidas concretas relacionadas con la “planeación”, es decir, obras o proyectos específicos incluidos en el Plan de Inversiones, de tal suerte que no resulta constitucionalmente admisible incorporar en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, medidas sobre contratación estatal, sistemas de salud o régimen pensional”.

### **3. ANÁLISIS CRÍTICO. LA APLICACIÓN DE LOS PLANES ESPECIALES DE MANEJO Y PROTECCIÓN DE LOS BIENES DE INTERÉS CULTURAL DE LA NACIÓN EN LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS Y SU INCIDENCIA EN LOS PRINCIPIOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA DE LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS**

#### **3.1. Análisis sobre la aplicación de los PEMP en el ordenamiento Territorial de los municipios y distritos.**

Con el ánimo de dar respuesta a los interrogantes que han surgido en la implementación de los PEMP para bienes declarados de interés cultural de la Nación del grupo urbano, pero en especial al formulado al inicio del presente escrito, es importante analizar la connotación que éstos tienen y los objetivos que se pretenden alcanzar con su adopción.

De acuerdo con lo expuesto a lo largo del presente documento, los PEMP son instrumentos creados por la ley, para ser adoptados cuando así se requiera, por el Ministerio de Cultura, con el fin de dar cumplimiento al precepto constitucional de protección del patrimonio cultural de la Nación y a la política estatal relacionada con la materia.

Ahora bien, cuando se trata de bienes de interés cultural de la Nación del grupo urbano, la necesidad de adopción del PEMP se enfrenta, por decirlo de algún modo, a un conjunto de acciones político-administrativas concertadas que ya han definido el rumbo del desarrollo del territorio de un municipio o distrito a partir de consideraciones técnicas, económicas, sociales, culturales y ambientales. En otras palabras, los bienes que han sido declarados como bienes de interés cultural de la nación, o los que son declarados y requieren de PEMP, se enfrentan a una realidad: los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos.

Para analizar este aspecto, es preciso referirse en primer término a lo que manifiesta el artículo 1 de la Constitución Política. En efecto, esta disposición establece que Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, fundada entre otros principios en la prevalencia del interés general. Esta referencia tiene un vínculo directo con la organización territorial y las competencias que asigna la Constitución a las entidades territoriales, y para el caso que nos ocupa, a la competencia asignada al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del ordenamiento de su territorio.

A pesar de lo anterior, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es factible afirmar que las competencias que la Constitución asigna a las diferentes entidades territoriales, no pueden ser concebidas de manera absoluta, éstas se encuentran sometidas a lo que disponga la misma Constitución y la ley, aclarando sin embargo, que la última debe cumplir con un reducto mínimo intocable de los derechos propios que en virtud de la autonomía tienen las diferentes entidades territoriales.

En el caso particular, el legislador en virtud de la protección del patrimonio del interés cultural de la Nación, señaló que el PEMP deberá ser incorporado por las autoridades territoriales en sus planes de ordenamiento territorial. Así mismo, manifestó que este instrumento **puedelimitar** los aspectos relativos al **uso** y **edificabilidad** del bien inmueble declarado de interés cultural y su área de influencia **aunque el POT ya hubiera sido aprobado por la respectiva autoridad territorial**. Esta disposición debe ser analizada al amparo de los preceptos constitucionales y de la interpretación sistemática de la norma.

Con respecto al primer apartado de la norma, es claro que si el PEMP es el instrumento a través del cual se garantiza la protección que debe el Estado al patrimonio cultural de la Nación, y en su formulación y adopción, se observa que los lineamientos de dicho instrumento difieren del contenido de los planes de ordenamiento territorial, lo lógico sería que el municipio y distrito en cumplimiento de ese deber de protección al patrimonio cultural de la Nación, acojan su regulación. En todo caso, la incorporación de las disposiciones del PEMP deberán cumplir con lo dispuesto en los artículos 24,25 y 26 de la Ley 388 de 1997<sup>27</sup> y en el artículo 7 del Decreto Nacional 4002 de 2004<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> "... **Artículo 24º.- Instancias de concertación y consulta.** El Alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.

En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento... (...)

Las administraciones municipales y distritales establecerán los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial.

**Parágrafo.-** La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.

**Artículo 25º.- Aprobación de los planes de ordenamiento.** El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente, será presentado por el Alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el Alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración.

En el mismo orden de ideas debe interpretarse el siguiente apartado de la norma. Es **constitucionalmente aceptable** que el instrumento que pretende garantizar la protección del patrimonio cultural de la Nación pueda imponer límites **cuando advierta** que los usos y la edificabilidad de los bienes declarados de interés cultural o su ámbito de influencia **contravienen los criterios** que configuran la efectiva protección del patrimonio. Si bien los aspectos relacionados con el uso y la edificabilidad son normas urbanísticas que deben ser determinadas por el municipio en atención a las condiciones y necesidades del territorio, las limitaciones que sobre la materia establezca el PEMP, son proporcionales y no alteran la autonomía de los municipios y distritos en la medida en que es una forma de dar prevalencia al interés general que existe en la conservación y protección de los bienes que poseen valor histórico para todo el territorio nacional. Al respecto es necesario observar lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-366 de 2000: “si un bien ha sido declarado como parte del patrimonio cultural de la Nación, corresponderá, en una primera instancia, a las autoridades nacionales regular lo concerniente a su conservación, señalando, si es del caso, su destinación, como parte del plan especial de que éste está obligado a diseñar, a efectos de cumplir en debida forma la obligación de protección y conservación que ha impuesto la Constitución”.

No obstante lo anterior, es imprescindible aclarar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, se deberán expresar y fundamentar a través de estudios técnicos (que en este caso serían los aportados por el PEMP en sus Documentos Técnicos

---

**Artículo 26°.-** *Adopción de los planes.* Transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el Alcalde podrá adoptarlo mediante decreto...”

28 “... **Artículo 7°.** *Procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones.* **Todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial** o de alguno de sus **contenidos** se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstas en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997...” (Negrilla y subrayado fuera del texto)

de Soporte (DTS) y otros), las razones por las cuales se hace necesaria la modificación del contenido de las normas urbanísticas referidas a la limitación de usos y edificación de los planes de ordenamiento territorial. Adicionalmente, tal como lo plantea el Decreto 4002 de 2004, el proyecto de modificación o revisión deberá someterse a los mismos trámites dispuestos en los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 388 de 1997.

Sobre este tema de “Determinantes” el art. 10 establece que son de superior jerarquía: Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales. Y desde la Constitución Política de Colombia el medio ambiente es considerado de superior jerarquía y prevalece sobre las demás normas. Es por ésta razón que el proyecto de POT o sus revisiones y modificaciones deben pasar como parte del procedimiento por una concertación interinstitucional y el numeral 1 del art. 24 de la Ley 388 de 1997 dice: “... El proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y en especial por su artículo 66, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, será apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente...”

Así las cosas no es razonable, porque si la protección del patrimonio cultural también es un tema determinante de superior jerarquía en la Ley 388 de 1997 no se agregó un numeral que incluyera que ese proyecto de Plan debía someterse a la autoridad correspondiente o en tratándose de bienes de interés cultural de la Nación directamente someterse al Ministerio de Cultura, para su aprobación en lo concerniente exclusivamente a temas de protección cultural dentro del ámbito de su competencia. Si esto existiese de

esta manera esto obligaría a que los PEMP previamente si estuviesen concertados con el Municipio y articulados con el POT. Así, como posteriormente con el Plan de Desarrollo.

De acuerdo con lo anterior, es posible afirmar que el artículo 7, numeral 1.3 de la Ley 1185 de 2008 no atente contra los artículos 287, 311 y 313 de la Constitución Política, pues la gestión de los intereses de los municipios debe atender los límites que fije la ley, y en este caso, el límite que la ley impone, y que se relaciona con las acciones contenidas en los PEMP, es congruente con la obligación constitucional del Estado de proteger el patrimonio cultural de la Nación y con el principio constitucional de la prevalencia del interés general.

Adicionalmente, no sobra señalar que el Ministerio de Cultura está facultado por la Ley para adoptar los Planes Especiales de Manejo y Protección para los bienes inmuebles declarados de interés cultural del orden Nacional, y en esa medida, es conducente que tal entidad establezca las acciones necesarias para garantizar la protección de los bienes de interés cultural de la Nación, entre ellas la de limitar los usos y la edificabilidad de los Planes de Ordenamiento Territorial, cuando éstos afecten dicho patrimonio.

De acuerdo con lo previsto en el apartado del análisis jurisprudencial, es necesario agregar que el ejecutivo (en este caso el Ministerio de Cultura) no puede valerse de la potestad reglamentaria que le es propia para producir normas que desconozcan la autonomía de las entidades territoriales y que vacíen de contenido las facultades y competencias que la Constitución y las leyes les han asignado. Por esta razón es imprescindible que en el procedimiento de adopción de los PEMP se logre observar una efectiva participación de los municipios y distritos que evidencie en la formulación, la articulación de medidas y acciones tendientes a la protección del patrimonio cultural de la Nación con el desarrollo de su territorio.

Es necesario presentar dos recomendaciones:

1. Consiste en la necesidad de reglamentar un procedimiento que establezca las etapas, términos y criterios unificados para la formulación y adopción de los PEMP.
2. Consiste en que el Ministerio de Cultura aproveche el período de revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y distritos para que en atención a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad se impulsen los lineamientos, programas y proyectos de protección y recuperación de los bienes de interés cultural de la Nación.

Con lo expuesto hasta el momento, es posible concluir que si el PEMP limita el uso y edificabilidad de los bienes inmuebles de interés cultural y su zona de influencia, ésta medida no vulnera la autonomía y descentralización de las entidades territoriales, cuando el municipio participa de manera efectiva en el trámite y existe un soporte técnico bien fundamentado cuyo fin último es la protección del patrimonio cultural de la Nación.

Para brindar mayor claridad frente a la necesidad de evidenciar la real participación del municipio o distrito en el procedimiento de aprobación de los PEMP, parece oportuno aportar para el correspondiente análisis, algunas disposiciones del Decreto Nacional 4821 de 2010<sup>29</sup> *“Por el cual se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción y vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social*

---

<sup>29</sup> Ver también Ley 1469 de 2011 *“Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda”* y revisar el contenido de los denominados Macroproyectos de Interés Social Nacional.

y ecológica nacional”, declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-299 de 2011.

El artículo 1 del Decreto Nacional 4821 de 2010 establece lo siguiente:

**“El Gobierno Nacional podrá promover, ejecutar y financiar Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU) en los que se definan, de común acuerdo con las autoridades de planeación de los municipios y distritos en el ámbito de sus respectivas competencias, el conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas** necesarias para la ejecución de operaciones urbanas integrales que garanticen la habilitación de suelo para la ejecución de los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la emergencia económica, social y ecológica nacional, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 4580 de 2010.

**En los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano se definirán las condiciones para la construcción y reubicación de viviendas, el desarrollo de otros usos, la extensión o ampliación de la infraestructura para el sistema vial, y de servicios públicos domiciliarios, y la ejecución de espacios públicos y equipamientos colectivos, ya sea que se trate de predios urbanos, rurales o de expansión urbana”.** (Negrillas y subrayas fuera del texto original).

El artículo 2 del Decreto Nacional 4821 de 2010 señala que:

**“Los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU) serán adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se clasificarán, de la siguiente forma:**

4. **PIDU Categoría 1**, para la definición de los términos y las condiciones de gestión y ejecución de los contenidos, actuaciones o normas urbanísticas del plan de ordenamiento territorial vigente, sobre la base de un convenio suscrito entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Alcalde del respectivo municipio o distrito. Con la adopción de estos Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano, en ningún caso, podrán modificarse las disposiciones del respectivo plan de ordenamiento territorial.
  
5. **PIDU Categoría 2**, para la definición, además de lo previsto en el numeral anterior, de las posibles **modificaciones de las normas urbanísticas que regulan el uso y aprovechamiento del suelo del plan de ordenamiento territorial vigente**, cuando ello resulte necesario para asegurar la viabilidad de la operación urbana que se adopta con el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano.

**En estos casos, la adopción del PIDU implicará la ratificación previa del concejo municipal o distrital de la modificación de dichas normas, sobre la base del convenio suscrito entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Alcalde del respectivo municipio o distrito**” (Negrilla y subrayas fuera del texto original)

El artículo 3 del Decreto Nacional 4821 de 2010 establece que:

**“(…) 3.2 Para los PIDU Categoría 2, a que se refiere el numeral 2 del artículo anterior: (…)**

**3.2.2 Formulación y concertación.** Una vez el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano haya sido anunciado, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial formulará el proyecto de PIDU con el documento técnico de soporte que contenga el desarrollo, la descripción y la aplicación

de los distintos procesos técnicos empleados para la formulación del mismo, los cuales se someterán a trámite de concertación con el Alcalde Municipal o Distrital.

Para la concertación del proyecto se dispondrá de quince (15) días hábiles prorrogables hasta por un término adicional de quince (15) días hábiles, cuando la etapa de concertación no haya concluido en el término inicial. **Como resultado de la concertación, el Alcalde municipal o distrital y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial suscribirán un convenio en el cual dejarán consagrados los acuerdos sobre todos los aspectos contenidos en el proyecto de PIDU, así como los compromisos que asumirán cada una de las entidades en desarrollo de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.**

**Adicionalmente, el convenio definirá las condiciones de cooperación y los compromisos asumidos entre el Alcalde, como máximo orientador de la planeación en el respectivo municipio o distrito, y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,** con el objeto de hacer más ágil y eficaz el desarrollo de las etapas de aprobación, adopción y ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano.

En caso de que no se llegare a ningún acuerdo, después de transcurrido el término señalado anteriormente, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podrá someter nuevamente y por una sola vez el proyecto de PIDU a consideración del respectivo Alcalde municipal o distrital después de incluir los ajustes que se consideren pertinentes.

(...)

**3.2.4 Aprobación de los usos del suelo.** Culminado el proceso de concertación ambiental, cuando a ello hubiera lugar, dentro de los veinte

(20) días hábiles siguientes al recibo de los documentos de formulación consolidados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, **el Alcalde someterá a consideración del Concejo municipal o distrital un proyecto de acuerdo que contenga las modificaciones a las normas de uso y aprovechamiento del suelo del plan de ordenamiento territorial que se requieran para asegurar la viabilidad del respectivo PIDU.**

En el evento que el concejo estuviere en receso, el Alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación que pretenda introducir el Concejo al proyecto de Acuerdo deberá demostrar las ventajas de la misma sobre la solución de ordenamiento propuesta y contar con la aceptación previa y por escrito del Alcalde.

**Transcurridos veinte (20) días calendario desde la presentación de la propuesta de modificación a las normas del plan de ordenamiento sin que el Concejo Municipal o distrital apruebe las modificaciones al mismo, el Alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.**

3.2.5 **Adopción.** Cumplidos los trámites señalados en los numerales precedentes, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, previa verificación de la conveniencia de las eventuales modificaciones introducidas por el Concejo al proyecto de Acuerdo sobre usos y aprovechamientos del suelo, podrá adoptar, mediante resolución y con carácter definitivo, el PIDU con el documento técnico de soporte, consolidado con las modificaciones que hubiesen resultado pertinentes durante la etapa de aprobación ante el respectivo Concejo municipal o distrital. (...)”.

En la sentencia que estudió la constitucionalidad del Decreto Nacional 4821 de 2010, la Corte consideró sobre la clasificación de los PIDUS: “esta clasificación no desconoce las previsiones de la Carta Política en materia de autonomía de las entidades territoriales, si se tiene en cuenta que en ambos casos el convenio está sujeto a la ratificación del respectivo Alcalde; es decir, sin la aquiescencia del Ejecutivo local el PIDU no podrá ser adoptado por la entidad territorial correspondiente”<sup>30</sup>.

En el caso del procedimiento de aprobación de los PEMP, podría afirmarse que existe la aquiescencia del ejecutivo en la medida en que es el municipio el competente para formularlo. Sin embargo sería de suma importancia dentro del procedimiento, la firma o celebración de un convenio entre el Ministerio de Cultura y el municipio (Alcaldía) en el que se dejaran consignados los acuerdos y compromisos adquiridos de acuerdo a sus competencias para la implementación del instrumento.

En el mismo orden de ideas, si bien el municipio es el encargado de formular el PEMP, es prudente que la entidad territorial se base en unos criterios técnicos sólidos previamente definidos y reglamentados por el Ministerio de Cultura, y con base en lo anterior, en virtud del principio de coordinación, entre las dos entidades definir el contenido del PEMP.

Por otra parte, en el procedimiento de adopción de los PIDU se encuentra que el Alcalde somete a consideración del Concejo Municipal o Distrital un proyecto de Acuerdo con las modificaciones de las normas de uso y aprovechamiento del suelo del Plan de Ordenamiento Territorial, ésta etapa podría ser de utilidad en el procedimiento para asegurar el cumplimiento de los objetivos del PEMP y por tanto agregarle allí lo que han definido previamente el municipio (a través del Alcalde) y el Ministerio para la protección

---

<sup>30</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-299 del 27 de Abril de 2011. M.P.: Jorge Iván Palacio

del Patrimonio Cultural de la Nación. Adicionalmente, evitaría el trámite de modificación o revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial que contemplan los artículos 24 y siguientes de la Ley 388 de 1997.

Además de los cuestionamientos frente a la limitación de aspectos como el uso y aprovechamiento del suelo en los planes de ordenamiento territorial, otras inquietudes han surgido con respecto a la interpretación y aplicación del artículo 21 del Decreto Nacional 763 de 2009, pues se considera que al relacionar el contenido de tal disposición en el PEMP, se podrían afectar los principios de autonomía y descentralización de las entidades territoriales.

Para analizar el interrogante, es necesario remitirse al artículo 21 del Decreto 763 de 2009:

“Condiciones de manejo. Las condiciones de manejo son el **conjunto de pautas y determinantes para el manejo del inmueble**, en tres aspectos: físico-técnicos, administrativos y financieros, los cuales deben propender por su preservación y sostenibilidad.

**I. Aspectos físico-técnicos:** Determinantes relacionadas con usos, volumetría, alturas, índices de ocupación y construcción, accesibilidad, movilidad, parqueaderos, antejardines, aislamientos, señalización, redes de servicios públicos, equipamientos urbanos, espacio público y demás aspectos relacionados con las condiciones físicas del inmueble y su zona de influencia.

(...)

**El PEMP deberá fijar, en los casos en que sea pertinente, las determinantes que desarrollarán las diferentes administraciones locales, en relación con**

los instrumentos de gestión de suelo, tales como planes parciales, unidades de actuación urbanística, procesos de expropiación y de renovación urbana, entre otros; así como los compromisos de inversión pública y privada.

**Los planes de desarrollo, según sea el caso, deberán contemplar las previsiones necesarias tanto técnicas como financieras y presupuestales para desarrollar e implementar los PEMP de inmuebles del grupo urbano”.**

(Negrillas fuera del texto)

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo citado, el PEMP está facultado para establecer determinantes relacionadas con las normas urbanísticas que describe el artículo 15 de la Ley 388 de 1997 y que tienen relación directa con el componente general y urbano de los planes de ordenamiento territorial<sup>31</sup>.

Bajo el mismo criterio desarrollado en el punto No. 1, si bien estas normas urbanísticas deben ser definidas por las entidades territoriales; en los casos en que el Centro Histórico y su ámbito de influencia presenten condiciones físicas que atenten o que dificulten la promoción del bienestar del Patrimonio Cultural de la Nación, es factible que el municipio formule un instrumento-en este caso el PEMP-para lograr con base en criterios técnicos sólidos y previamente definidos por el Ministerio de Cultura, directrices urbanísticas que promuevan el mejoramiento y sostenibilidad del ámbito geográfico definido.

Conforme a lo anterior, para el efectivo cumplimiento de las disposiciones descritas y contenidas en los PEMP se presentan dos soluciones:

- 1- Que debería estar ocurriendo desde que se aprobó el primer PEMP por parte de Ministerio de Cultura, y es la modificación o revisión de los respectivos Planes de

---

<sup>31</sup> Ver artículos 12 y 13 de la Ley 388 de 1997.

Ordenamiento Territorial, conforme los artículos 10, 15, 24, 25 y 26 de la Ley 388 de 1997.

- 2- Podría ser reglamentada, y establecería dentro de las etapas de aprobación de los PEMP, el consentimiento del Concejo Municipal o Distrital a través de Acuerdo, de la modificación de normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial, con base en la promoción, conservación y sostenibilidad del Patrimonio Cultural de la Nación y que recaen directamente sobre el ámbito delimitado como Centro Histórico y su zona de influencia.

Es conveniente analizar el alcance del último inciso del artículo 21 de la Ley 388 de 1997<sup>32</sup> y tratar de reflejar en los PEMP la coordinación existente entre el municipio y el Ministerio de Cultura, así como recordar uno de los principios que contempla la Ley 152 de 1994 “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, que señala lo siguiente: “ I) Viabilidad. Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder”.

Si el PEMP estuviese articulado armónicamente además con el Plan de Desarrollo se podrían incluir una gran cantidad de programas y proyectos que se plantean en el PEMP. El incluirlos desde antes facilita su ejecución y que no se queden en letra muerta, el invertir por ejemplo en proyectos de Centros Históricos genera captación de plusvalías

---

<sup>32</sup>**Artículo 21º.-** *Armonía con el plan de desarrollo del municipio.* El plan de ordenamiento territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. **En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio.** (Negrillas y subrayado fuera del texto).

que podrán invertirse nuevamente en la ciudad. Sobre el aumento del precio de los inmuebles existe una prueba piloto con el PEMP de Santa Marta en la revitalización de su Centro Histórico que aumentó considerablemente el precio del suelo.

Económicamente los Centros Históricos de las ciudades generan una gran demanda de servicios, por tener concentrada las entidades más importantes del municipio, etc. Una gran oportunidad de planes parciales de renovación urbana, una gran oportunidad de desarrollo turístico cultural, etc . El posible desarrollo de programas y proyectos en éstos Centros Históricos es una gran inversión para el municipio, dado que al aumentar el precio del suelo, producto de las obras que allí se realicen y procurando una actualización catastral, tributariamente se podría recoger por Impuesto Predial, Plusvalías y contribución por valorización muchísimo flujo de capital que financiaría más proyectos. Y trabajar con otros instrumentos de gestión y/o financiación como las compensaciones.

Entonces los PEMP deben verse como esa oportunidad que tienen los municipios, para que con apoyo del Ministerio de Cultura se recuperen y se proteja el patrimonio cultural. Con una tarea concertada entre municipio, Ministerio de Cultura y participación ciudadana (que este contenido en Acuerdos o Decretos) se evitarán inconvenientes más adelante o demandas intentando que la Corte declare inexecutable las normas que lo originaron, sustentados muy probablemente en la autonomía territorial y en lo ya esbozado en la sentencia de los Macroproyectos de Interés Social Nacional .

**Otra crítica** que se une a este análisis, consiste en que algunos de los Centros Históricos fueron declarados Monumentos Nacionales con la Ley Nacional 163 de 1959 (aún vigente) como monumentos nacionales los sectores antiguos de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompox, Popayán, Guaduas, Pasto y Santa Marta (especialmente la Quinta de San Pedro

Aleandrino, y las residencias de reconocida tradición histórica), se entiende por los sectores antiguos los de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompox, Popayán, Guaduas, Pasto, Santa Marta, Santa Fe de Antioquia, Mariquita, Cartago, Villa de Leyva, Cali, Cerrito y Buga. Las calles, plazas, plazoletas, murallas, inmuebles, incluidos casas y construcciones históricas, en los ejidos, inmuebles, etc., incluidos en el perímetro que tenían estas poblaciones durante los siglos XVI, XVII y XVIII.

Al respecto éstas declaratorias individuales se hicieron en esa época con Resolución del Municipio o por Ley del Ministerio de Educación Nacional (competente en dicha época), de las cuales en sus documentos cartográficos que delimitan el centro histórico, no se encuentran acordes a lo que el Municipio es hoy, así que se presenta gran dificultad de análisis al interpretarlos o al saber si se toman esas delimitaciones o las contenidas en el POT ó EOT ó PBOT según el municipio. La confusión no es solo de delimitación, ya que el PEMP expresa que podrá redefinir el área afectada<sup>33</sup> en los BIC ya declarados, es aquí donde se presentan inconvenientes de poder concertar con el Municipio dado que generalmente existen intereses políticos y económicos del gobernante de turno y más cuando el PEMP extiende el área afectada o le disminuye usos y edificabilidad (ya que en el caso que el Municipio formule el PEMP no es garantía que con esos estudios técnicos quede al aprobarse). En un escenario como éste en que no se puede concertar con el Alcalde, el PEMP se queda en simples recomendaciones, que demoran la adopción del PEMP y evitan el esfuerzo y trabajo mancomunado con las entidades del orden Nacional.

La estrategia que ha venido teniendo el Ministerio para los POT en revisión es que se trabaja de manera pedagógica con el Municipio para lograr los 2 acuerdos del Concejo Municipal, el que adopta el POT y el que adopta el PEMP del Centro Histórico.

---

<sup>33</sup>Es la demarcación física del inmueble o conjunto de inmuebles, compuesta por sus áreas construidas y libres, para efectos de su declaratoria como BIC. (Art. 18 Decreto 763 de 2009).

### 3.2 Análisis práctico. Resumen del contenido del PEMP aprobado por el Ministerio de Cultura para el Centro Histórico de Popayán y su incidencia en el municipio

PLAN	Acto Administrativo	Acuerdo del Concejo Municipal que lo ADOPTA
Plan de Ordenamiento Territorial (POT)		Acuerdo 6 de 2002
Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP)	Resolución 2432 de 2009	Acuerdo 7 de 2002
Plan de Desarrollo		Acuerdo 8 de 2012



**Centro Histórico de Popayán**

#### **Antecedentes:**

Con la Ley 163 de 1959 se declaró Monumento Nacional el Centro Histórico de Popayán, declarado posteriormente por la Ley 397 de 1997 como Bien de Interés Cultural y ratificado por Ley 1185 de 2008.

El Plan Nacional de Recuperación de Centros históricos –PNRCH- propuso recuperar los sectores urbanos declarados como Bien de Interés Cultural del ámbito Nacional, mediante

una estrategia, gracias a ésta el Ministerio de Cultura, el Departamento del Cauca y la Alcaldía de Popayán suscribieron el Convenio 837 de 2003 con el objeto de: “cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas aunando esfuerzos nacionales, departamentales y municipales con el fin de elaborar el Plan Especial de Protección PEP del Sector Antiguo del Municipio de Popayán y su área de influencia. Posteriormente suscribieron otro Convenio el 1235 de 2005, para entre otros elaborar la Fase II del PEP (con Ley 1185 de 2008 hoy es PEMP) del Centro Histórico de Popayán, conforme la **metodología establecida por el Ministerio de Cultura.**

El patrimonio cultural de Popayán comprende de acuerdo a sus estudios del PEMP un legado de BIC representado en Iglesias, Conventos, casas urbanas, haciendas, plazas, plazoletas, etc y el arraigo de las manifestaciones como las procesiones de semana santa, etc hacen que el Centro Histórico concentre grandes valores.

El Acuerdo 7 de 2002 del Concejo de Popayán, adopta la delimitación y reglamentación para el Centro Histórico de Popayán, objeto de declaratoria en 1997.

Con Resolución 2432 de 2009, se aprueba el PEMP del Sector Antiguo de Popayán declarado como BIC.

#### **Análisis General del PEMP:**

- **Sobre el Convenio interinstitucional:** En el caso de este PEMP el Alcalde de ese periodo Ramiro Navia Diaz, demostró voluntad de la administración y de la comunidad para preservar el Centro Histórico. Refleja proceso de concertación previo con el Municipio y en este caso con el Departamento del Cauca, que quiso participar para aunar esfuerzos económicos.

En este PEMP existe un compromiso de las partes que firmaron el Convenio, que no ocurre en otros PEMP de Centros Históricos en que la autoridad distrital o municipal presenta la formulación del PEMP con base en estudios técnicos que el contrata y se terminan es acomodando a sus intereses, que luego llegan al Ministerio y son debatidos por no cumplir los objetivos del PEMP y las normas culturales.

Por eso, es que el Ministerio de Cultura se esfuerza por ingresar a la formulación con el aporte de recursos, así podrá contratar consultorías imparciales.

Pero la mejor solución es concertar, suscribir un Convenio así cuando se ejecute el PEMP se harán realidad todas las directrices, programas y proyectos allí planteados.

- **Sobre la delimitación del Centro Histórico:** aquí tenemos la delimitada en la declaratoria en la Ley 163 de 1959: Un sector histórico debe incluir no sólo un conjunto representativo del período colonial y de los años de la Independencia<sup>34</sup>; la delimitada en la Ley 397 de 1997 que comprende los bienes inmuebles de interés cultural de todas las épocas, incluidos edificios y barrios modernos que sean significativos para la evolución urbana, la historia y la cultura de la ciudad; la delimitada en el Acuerdo 7 de 2002 realizada de acuerdo a lo contemplado en el POT de Popayán, y la última delimitación la planteada en el PEMP en su DTS.

Con este PEMP se amplía el Sector Histórico de Popayán para incluir en él algunos barrios modernos especialmente significativos, para protegerlos y para preservar dos cerros tutelares (conforme Plano de Delimitación y su área de influencia).

El Acuerdo 007 del 5 de agosto de 2002, solo se refieren a los del Acuerdo 29 de 1997 con fundamento en los estudios técnicos del Centro de Investigaciones Estéticas de la Universidad de los Andes, según convenio que celebraran la Alcaldía de Popayán,

---

<sup>34</sup> Tomado de la Consultoría contratada para la elaboración del PEMP Popayán Fase II

Colcultura y Fonade en el año de 1997 con posterioridad a la vigencia de la Ley 388 de 1997.

Así las cosas, en este PEMP se redefine el área de influencia.

- **Sobre articulación PEMP y POT:** El Acuerdo 006 de 2002 que adopta el POT no establece las políticas necesarias para la conservación de Bienes de Interés Cultural y por ejemplo en artículo 71, solo plantea la necesidad de formular un Plan Parcial para el Centro Histórico, previa la realización de un Plan Especial de Protección que fije las políticas de manejo del sector. El artículo 71 del Acuerdo 006 de 2002, confunde las figuras de Plan Parcial y PEP (hoy PEMP), el PEMP es de superior jerarquía a los Planes Parciales. Pretender con un solo plan parcial albergar todo el Centro Histórico es irracional. Pareciera que plantean que para cada plan parcial requerirán un PEP.

El art. 14 del Acuerdo 6 de 2002, reconoce derechos adquiridos para propietarios de predios, y de aquellos con derechos de ocupación de espacios públicos. Vemos como se extralimita en sus competencias, ya que si bien el Concejo Municipal puede reglamentar los usos del suelo y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio, no puede referirse a derechos constitucionales que requieren debate según el caso. Así mismo, tampoco se puede plantear derechos adquiridos en ocupación de espacios públicos, y menos cuando el espacio público es de todos. Las normas culturales por ser de superior jerarquía prevalecen sobre los intereses individuales, ejemplo: enajenación voluntaria en caso de desarrollo prioritario.

Debe hacerse revisión del POT, para incluirse la normativa contenida en su PEMP, entre otras una nueva delimitación, etc

**Análisis orientado a la aplicación de los PEMP en el ordenamiento Territorial de los municipios y distritos:**

- **Tema: Competencias (Vulneración autonomía territorial y descentralización)**

Teniendo en cuenta que el Decreto 763 de 2009 art. 20 y s.s. contempla: 3 niveles de intervención para las obras que se quieran realizar en un inmueble. Es el Ministerio de Cultura el que tiene la competencia en todo el CH que tiene declaratoria, el cual está conformado por el área afectada y la zona de influencia, pero éste no tiene la capacidad para ejercer su protección y conservación en todos los inmuebles que hacen parte de determinado CH. Por ésta razón, el nivel mas riguroso y proteccionista es el 1 “conservación integral”, y generalmente es toda el área afectada. Dentro de los niveles 2 y 3 estaría como competente el municipio con la zona de influencia o en ocasiones una pequeña parte en los bordes del área afectada.

Por ésta razón claramente el tema de la “autonomía territorial” y “descentralización”, entra en conflicto sobre quien es el competente, quien debe entrar a sancionar: cuando Ministerio de Cultura tiene declaratoria BIC Nacional sobre todo el CH y determinado inmueble está en Nivel 1 pero con declaratoria municipal sobre un solo bien. Este es un tema repetitivo en todos los PEMP.

- **Sobre cumplimiento obligaciones, que impone el PEMP al Alcalde**

En el caso concreto existió una concertación y un convenio sobre desarrollar el PEMP, así que el texto de la resolución fue construido conjuntamente entre Ministerio de Cultura y Alcalde de Popayán, pese a que solo es firmado por Ministerio de Cultura. Lo anterior, dado que éste PEMP contempla varias obligaciones que podrían ser objeto de acciones de cumplimiento, se establecen unos deberes: (de no estar concertado se están vulnerando

las competencias del Concejo, del Municipio, así como la autonomía territorial y la descentralización administrativa). Se pueden ver en el articulado de la resolución términos como “deberá”, establecerá, expedirá no solo se está conminando una orden sino se está compartiendo una responsabilidad.

Ejemplos de dichas vulneraciones: (Resolución 2432 de 2009 – PEMP CH Popayán)

- Sobre Unidades Arquitectónicas, aquellas que originalmente eran un solo inmueble y hoy son 2 predios diferentes que deben conservar la unidad espacial del inmueble. El art. 36 del PEMP Popayán, sobre “Unidades Arquitectónicas” en el numeral 1. Plantea: “...Los proyectos de intervención en predios que hacen parte de una unidad arquitectónica **DEBERAN** ser desarrollados teniendo en cuenta la edificación en su conjunto...” (Mayúscula y negrilla son míos)

Este es un caso claro en que se está vulnerando la autonomía territorial, porque la Nación a través de Ministerio de Cultura está queriendo decir que serán ellos quienes sancionen. Debí ajustarse a especificar si se trataba de BIC nacional, así si sería competente Ministerio de Cultura, pero si son bienes de interés cultural municipal el único que podría entrar a sancionar es el Municipio o a quien le haya delegado esta función.

Así mismo, la normatividad cultural, establece que la declaratoria y manejo se hará en virtud del principio de coordinación, las autorizaciones previas para intervenciones, le corresponderán a quien efectuó la declaratoria; en este caso, si la declaratoria de todo el centro histórico es un BIC Nacional y si se trata de un predio que es BIC municipal incluido dentro de ese Centro Histórico, debe tenerse en cuenta que el PEMP es norma especial y que al especificarse los niveles de intervención contenidos en el Decreto 763 de 2009 art. 20 , se estableció que es el Ministerio de Cultura quien reglamenta dichos niveles para BIC nacional y territorial.

- Sobre el Espacio Público: el art. 69 del PEMP plantea que: se permiten realizar actividades culturales y comerciales de carácter temporal como ferias, mercados y espectáculos en los espacios públicos. Y establece que la oficina Asesora de Planeación Municipal **expedirá** la normativa que determine los lugares, los horarios y los tiempos aptos....

Al respecto debe decirse que Ministerio de Cultura al dar una orden con la palabra “expedirá” está vulnerando la autonomía territorial ya que no lo está recomendando sino ordenando. Adicionalmente vulnera el art. 311 de la Constitución Política ya que establece que en cabeza de Secretaria de Planeación estará esa función, este artículo establece que: “Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde ordenar el desarrollo de su territorio, promover el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

Así como este artículo hay muchos más dentro del PEMP donde se plantea las palabras “establecerá”:

- Sobre Construcción Prioritaria: El art. 31 del PEMP plantea un listado de los inmuebles que DEBERAN desarrollarse conforme a lo determinado en la Unidad de Gestión. Esta es una competencia del Municipio que debe incorporarse de inmediato al POT y para que sea efectiva al Plan Nacional de Desarrollo.

## CONCLUSIONES

La cultura fue reconocida en la Constitución de 1991 como un pilar fundamental que requiere especial protección, fomento y divulgación del Estado. Las políticas, directrices y en general las normas culturales son determinantes y constituyen normas de superior jerarquía al momento de elaborar, adoptar, modificar o ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial de municipios y distritos, , así se contempla en Ley 388 de 1997 y Ley 1185 de 2008, entre otras normas

Ley 397 de 1997 estableció que El patrimonio cultural de la Nación entre otros está constituido por todos los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico. Dentro de este material se encuentran los que sean declarados Bienes de Interés Cultural (BIC), éstos pueden ser del ámbito nacional, departamental, distrital, municipal, o de los territorios indígenas o de las comunidades negras. Adicionalmente, dentro de esos BIC están los bienes materiales declarados como monumentos, cuando se refiere específicamente a “monumentos nacionales” entendemos que son los declarados en Ley 163 de 1959 y decreto 264 de 1963 como sectores antiguos o en normas posteriores, que en la práctica conocemos como “Centros Históricos” y se consideran BIC del ámbito nacional cuya competencia es del Ministerio de Cultura.

La Ley 397 de 1997 y la Ley 1185 de 2008, establecieron un Régimen especial de protección para los BIC y hacen parte de éste los PEMP (Planes Especiales de Manejo y Protección), que antes de la Ley 1185 eran PEP (Planes Especiales de Protección). Se considera legalmente el PEMP como el instrumento de gestión del patrimonio cultural de la Nación “material”, por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo. La declaratoria de un bien como de

interés cultural, en éste caso los Centros Históricos debe formularse y aprobarse de acuerdo a las condiciones previstas en la Ley, adoptarse el Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-.

La Ley 388 de 1997 establece que el Plan de ordenamiento territorial, es el instrumento básico para desarrollar el ordenamiento del territorio municipal y el municipio en ejercicio de su autonomía promoverá dicho ordenamiento, son elaborados por los Municipios y adoptados por el Concejo Municipal, mientras que los Planes Especiales de Manejo y Protección son formulados por los municipios y aprobados por el Ministerio de Cultura.

Cuando el PEMP limita los aspectos relativos al uso y a la edificabilidad, no se contraría la Constitución ni se vulneran los principios de autonomía y descentralización, pues la gestión de los intereses de los municipios debe atender los límites que fije la ley, y en este caso, el límite que la ley impone, y que se relaciona con las acciones contenidas en los PEMP, es congruente con la obligación constitucional del Estado de proteger el patrimonio cultural de la Nación y con el principio constitucional de la prevalencia del interés general.

El artículo 4 del Decreto Nacional 763 de 2009, el municipio es la entidad competente para formular el PEMP y en esta medida, se entiende que dicha entidad y el Ministerio, adelantan de manera coordinada a través del procedimiento de aprobación del PEMP, el estudio de las condiciones físicas de los respectivos ámbitos geográficos y de su repercusión sobre el patrimonio cultural de la Nación, para en este sentido tomar decisiones sobre los aspectos de usos y edificabilidad.

El ejecutivo (en este caso el Ministerio de Cultura) no puede valerse de la potestad reglamentaria que le es propia para producir normas que desconozcan la autonomía de

las entidades territoriales y que vacíen de contenido las facultades y competencias que la Constitución y las leyes les han asignado. Por esta razón es imprescindible que en el procedimiento de adopción de los PEMP se logre observar una efectiva participación de los municipios y distritos que evidencie en la formulación, la articulación de medidas y acciones tendientes a la protección del patrimonio cultural de la Nación con el desarrollo de su territorio.

De acuerdo con lo expuesto hasta el momento, es posible concluir que si el PEMP limita el uso y edificabilidad de los bienes inmuebles de interés cultural y su zona de influencia, esta medida no vulnera la autonomía y descentralización de las entidades territoriales, cuando el municipio participa de manera efectiva en el trámite y existe un soporte técnico bien fundamentado cuyo fin último es la protección del patrimonio cultural de la Nación.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **Fuente normativa**

Constitución Política de Colombia (comentada de Legis)

Ley 163 de 1959

Ley 388 de 1997

Ley 397 de 1997

Decreto 4002 de 2004,

Ley 1185 de 2008

Decreto Nacional 763 de 2009

Decreto Nacional 4821 de 2010

### **Fuente Jurisprudencial**

República de Colombia, Corte Constitucional, sentencias de constitucionalidad:

- Sentencia C-517-92 M.P. Ciro Angarita Barón
- Sentencia C-534-96 M.P. Fabio Morón Díaz
- Sentencia C-366-00 M.P. Alfredo Beltrán Sierra
- Sentencia C-742-06 M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra
- Sentencia C-149-2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio
- Sentencia C-299 de 2011 M.P.: Jorge Iván Palacio

### **Otras Sentencias:**

Corte Constitucional . Sentencia T – 411 de 1992. Magistrado Ponente, Alejandro Martínez Caballero.

### **Fuente Doctrinaria:**

Carrión Fernando. “Medio siglo en camino al tercer milenio: los centros históricos en América Latina”, en el libro: Centros Históricos de América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador, FLACSO, Sede Ecuador, 2001.

MutalSylvio. “Ciudades y centros históricos de América Latina y el Caribe: 50 años de trayectoria (1950-1999)”, en el libro: Centros Históricos de América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador, FLACSO, Sede Ecuador, 2001.

Garcés Lloreda, María Cecilia. “Una lectura de la Ley 1185 de 2008 desde el ordenamiento territorial y la gestión del patrimonio cultural”, en el libro: Encuesta de culturas y patrimonio cultural: desafíos y perspectivas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009.

### **Otras Fuentes Escritas:**

Pinilla Pineda, Juan Felipe. "Conservación y preservación del patrimonio inmueble: Una lectura de la Ley 1185 de 2008 desde el derecho y la gestión urbanísticos", en el libro: Encuesta de culturas y patrimonio cultural: desafíos y perspectivas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009.

Hernández Becerra, Augusto. "Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia". Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001.

### **Bitácoras Ministerio de Cultura:**

Ministerio de Cultura. Grupo de Protección de Bienes de Interés Cultural. Dirección de Patrimonio. "Formulación e implementación de planes de manejo y protección". Taller Editorial Escuela Taller de Bogotá. Bogotá, Colombia 2011.

Ministerio de Cultura. Grupo de Protección de Bienes de Interés Cultural. Dirección de Patrimonio. "Patrimonio Cultural para todos". Taller Editorial Escuela Taller de Bogotá. Bogotá, Colombia 2011.

Ministerio de Cultura. Grupo de Protección de Bienes de Interés Cultural. Dirección de Patrimonio. "Patrimonio de la Humanidad en Colombia". Taller Editorial Escuela Taller de Bogotá. Bogotá, Colombia 2011.

Ministerio de Cultura. DNP-Subdirección de Desarrollo Rural y Subdirección de Vivienda y Desarrollo Urbano. “Lineamientos de política para la recuperación de los centros históricos de Colombia” Documento Conpes 3658. Nomos Impresores. Bogotá, Colombia 2011.

Ministerio de Cultura. Grupo de Protección de Bienes de Interés Cultural. Dirección de Patrimonio. “Legislación y Normas generales para la gestión, protección y salvaguarda del Patrimonio Cultural en Colombia”. Taller Editorial Escuela Taller de Bogotá. Bogotá, Colombia 2011.