

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

TRABAJO DE GRADO

INFORME FINAL

MODALIDAD ESTUDIANTE EN FORMACIÓN INVESTIGATIVA Y/O AUXILIAR DE INVESTIGACIÓN

ESTUDIANTES

KATRIN JULIETH REYES HERNÁNDEZ

CHAYRA JASBELL CASTELLÓN JIMENO

ASESORA

Dra. RAFAELA SAYAS CONTRERAS



2020

Plan Especial de Manejo y Protección y su relación con el Centro Histórico de Cartagena: Implicaciones**Jurídicas ante las Libertades Económicas y la Iniciativa Privada**

Katrin Reyes Hernández

Chayra Castellón Jimeno

Nota del autor

Katrin J. Reyes, semillero de Derecho Urbano, Grupo de Investigación Conflicto y Sociedad, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Cartagena; Chayra J. Castellón, semillero de Derecho Urbano, Grupo de Investigación Conflicto y Sociedad, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Cartagena.

Informe final de grado en la modalidad de estudiantes en formación investigativa o semilleristas de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Cuenta con la asesoría de la Dra. Rafaela Sayas Contreras, líder del Grupo de Investigación Conflicto y Sociedad de la Universidad de Cartagena, categoría A, Colciencias. Código COL0033533.

Cualquier mensaje con respecto a este artículo debe ser enviado al Departamento de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cartagena. Email: katrinreyesh@gmail.com o jasbell_12@hotmail.com

Resumen

En el marco del evidente crecimiento urbano de Cartagena de Indias, la masiva e indiscriminada edificación y puesta en función de hoteles, bares y restaurantes alrededor del centro histórico y sus fortificaciones, se debate la eficiencia de las políticas urbanísticas y/o territoriales establecidas para la conservación, protección y sostenibilidad en el tiempo del Patrimonio Cultural de la Nación.

En el escenario de dichas discusiones, una de las que ha cobrado especial trascendencia en el debate jurídico es la fragmentación que hace el Plan Especial de Manejo y Protección, PEMP, del cordón amurallado y el Castillo de San Felipe de Barajas respecto al centro histórico de la ciudad. Teniendo en cuenta que promueve un ambiente que mengua el alcance de los objetivos del desarrollo socio económico y cultural de la ciudad, por cuanto incide negativamente en el sector empresarial y productivo de Cartagena.

Abstract

Within the framework of the evident urban growth of Cartagena de Indias, the massive and indiscriminate building and setting up of hotels, bars and restaurants around the historic center and its fortifications, the efficiency of the urban and/or territorial policies established for the conservation, protection and sustainability in time of the Cultural Heritage of the Nation is being debated.

In the context of these discussions, one of the most important in the legal debate is the fragmentation of the Special Management and Protection Plan (PEMP) of the walled area and the Castle of San Felipe de Barajas with respect to the city's historic centre. It promotes an environment that diminishes the achievement of the city's socio-economic and cultural development objectives, as it has a negative impact on Cartagena's business and productive sector.

Palabras clave: Patrimonio Cultural, PEMP, libertad de empresa, desarrollo sostenible.

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

Keywords: Cultural Heritage, PEMP, business freedom, sustainable development.

Introducción

Llamamos Patrimonio de la Humanidad al conjunto de bienes, materiales e inmateriales, representativos de valores culturales, inestimables e irremplazables, propios de las comunidades a las que pertenecen.

Cartagena de Indias fue declarada patrimonio histórico de la humanidad por la UNESCO en 1984, ello bajo el nombre de “Puerto, Fortalezas y Grupo de Monumentos, Cartagena”, declarando su valor universal excepcional; pues posee ciertos bienes que, dado su valor estético y representatividad histórica en el patrimonio de la ciudad, fueron declarados monumentos nacionales y posteriormente bienes de interés cultural o BIC, luego de la entrada en vigencia de la Ley General de Cultura.

En esa medida, Cartagena cuenta con más de 80 bienes de interés cultural (Ministerio de Cultura, 2016), entre los que se encuentran diferentes baluartes, el sector antiguo de la ciudad de Cartagena de Indias, el cordón amurallado, el Castillo de San Felipe de Barajas.

La Constitución Política de Colombia (1991) establece en su artículo 72 que “el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles”.

Con todo, la obligación de garantizar la protección, conservación y sostenibilidad de estos bienes, está contemplada en el artículo 72 de la Constitución Política de Colombia, dicha obligación les asiste a todos y en particular al Estado, en tanto aquellos constituyen un signo o una expresión de la cultura humana.

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

Lo cual, por sí mismo, justifica el régimen de especial de protección que poseen legalmente; y acorde a ello, la expedición y puesta en vigencia de los Planes Especiales de Manejo y Protección (en adelante, PEMP) existentes en la ciudad y la consecuente necesidad de expedir otros PEMP con el fin de proteger los bienes de interés cultural cuya conservación y preservación pueda verse en peligro, dada la actual coyuntura urbanística y la especial importancia de estos bienes en el desarrollo económico-social de la ciudad; de tal manera que puedan ser apropiados por las comunidades y aprovechados de manera beneficiosa.

Dentro de este contexto, surge el PEMP del Cordón Amurallado y el Castillo San Felipe de Barajas, como resultado de las continuas irregularidades en materia urbanística que desembocaron en la puesta en peligro de perder el título de Patrimonio Histórico de la Humanidad de la ciudad. Sin embargo, la expedición del mismo, trajo consigo una serie de inconformidades en diferentes sectores y entidades de la ciudad, dada su inadecuada socialización y no menos importante, la no inclusión del centro histórico de la ciudad en su regulación.

Es en este contexto que se pretende - desde la academia - aportar al debate acerca de la implicación jurídica y social de la regulación estipulada en el PEMP, del cordón amurallado y el Castillo de San Felipe de Barajas respecto a la protección y conservación del centro histórico como Patrimonio Cultural de la Nación y la incidencia de esto en las libertades económicas, que en el marco del análisis de este artículo, se circunscribirán al derecho a la libertad de empresa en cabeza de los empresarios que invierten en la ciudad.

Metodología

Este artículo de investigación se realiza en el marco del proyecto de Derecho Urbano del Grupo de Investigación Conflicto y Sociedad de la Universidad de Cartagena, y constituye un estudio jurídico de abordaje cualitativo con fundamento en el análisis documental de información secundaria, a partir del

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

examen de normativas, jurisprudencias y textos. El cual girará en torno a la siguiente pregunta problema: ¿Cuál es la implicación jurídica que recae sobre el sector antiguo de Cartagena de Indias como patrimonio histórico frente al PEMP del Castillo San Felipe y el Cordón Amurallado, y cómo incide en el derecho a la libertad de empresa?

El contenido de este trabajo se desarrollará en las siguientes partes: primero, a modo de marco teórico, se hará una aproximación a la normativa que abarca la protección del patrimonio histórico en el sector antiguo de la ciudad, entre esta, la Resolución 1560 de 2018 – PEMP, Ley 163 de 1959, las leyes que la modifican y reglamentan, entre ellas, la Ley 1185 de 2008 y el Decreto 763 de 2009 y por último, el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Cartagena de Indias; en segundo lugar, se hará un análisis de la protección del centro histórico de la ciudad a la luz de la regulación estipulada en el PEMP recientemente expedido, esto es, la Resolución 1560 de 2018; y en tercer lugar, se estudiará la tensión existente entre el derecho constitucional a la libertad de empresa y el Patrimonio Cultural de la Nación, enfocando el análisis en el centro histórico de la ciudad; lo anterior dada su especial importancia en el desarrollo socioeconómico y cultural de la misma. Finalmente, se proponen las conclusiones.

1. Marco normativo.

1.1 Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP)

La Resolución 1560 de 2018 por la cual se aprobó el Plan Especial de Manejo y Protección del cordón amurallado y el castillo San Felipe de Barajas, establece como objetivo general:

Plantear acciones y alternativas que permitan la recuperación y conservación del cordón amurallado de Cartagena de Indias y del castillo San Felipe de Barajas, para preservar y potenciar sus valores culturales y patrimoniales, con el objeto de facilitar su sostenibilidad en el tiempo y su reconocimiento por la sociedad. (art. 3)

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

Por otro parte, estipula la delimitación del área afectada del cordón amurallado y del castillo de San Felipe de Barajas, entendiéndose así el área correspondiente al sector del Cordón Amurallado del sector Centro – San Diego y el sector del Cordón Amurallado Getsemaní – Puente de la Media Luna – Castillo San Felipe De Barajas. Dentro del área afectada del cordón amurallado se encuentran baluartes, lienzos o cortinas, bóvedas y baterías, encontrándose este último dentro del área afectada del Castillo San Felipe de Barajas. (Resolución 1560, 2018, art. 5)

Teniendo en cuenta lo anterior, establece que dentro del área afectada de los BIC objeto de la presente resolución, no se permitirán nuevas construcciones o ampliaciones y así mismo establece cuáles son los usos específicos permitidos en el área afectada (Resolución 1560, 2018, art. 9). Entre los usos permitidos, priman los eventos institucionales, corporativos y sociales, las actividades fílmicas y fotográficas, las actividades socioculturales e incluso el comercio de productos artesanales (Resolución 1560, 2018, artículo 10). Por otra parte, están los usos y actividades prohibidos en el área afectada, esto con el fin de no perturbar de manera parcial o total la naturaleza de los mismos.

Respecto al uso temporal de espacios el ente arrendador podrá arrendar de manera temporal o permanente alguno de los componentes que conforman el Cordón Amurallado y el Castillo San Felipe de Barajas, teniendo en cuenta los usos explicados anteriormente.

Por último, como disposición general, el PEMP establece que las solicitudes de licencias urbanísticas sobre los BIC y los inmuebles localizados en su zona de influencia se resolverán con sujeción a las normas adoptadas por el mismo y que el Ministerio de Cultura será el encargado de verificar su implementación. Es importante resaltar que el PEMP es jerárquicamente superior al Plan de Ordenamiento Territorial, POT, de Cartagena y en general las normas urbanísticas que se expidan para la zona afectada y la zona de influencia descritas en esta resolución. En ese sentido, el Distrito deberá incluir dentro del POT, el PEMP objeto de este estudio. (Resolución 1560, 2018, art. 43)

1.2 Patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación.

La Ley 163 de 1959 reglamentada por el Decreto Nacional 264 de 1963 dicta medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación, reconociendo como tales a los objetos arqueológicos, como templos, sepulcros y sus contenidos, estatuas, cerámicas, utensilios, joyas, piedras labradas o pintadas, ruinas, etc., ya sean obra de la naturaleza o producto de la actividad humana, que contribuya al estudio de las civilizaciones y culturas pasadas, de la historia o del arte, o para las investigaciones científicas, y que se hayan conservado sobre la superficie o en el subsuelo nacional. (Art. 1)

Estipula que serán los Gobernadores de los Departamentos, directamente o por conducto de los Alcaldes municipales, titulares de supervisar el cumplimiento de las normas establecidas por dicha ley, por intermedio del uso de sus atribuciones legales e impositivas (las sanciones correspondientes), ello conforme con lo establecido por el Consejo de Monumentos Nacionales.

En su artículo cuarto declara al sector antiguo de ciudad de Cartagena como monumento nacional, además establece que la Alcaldía de Cartagena dará cumplimiento a las leyes especiales que se han dictado sobre la defensa de los monumentos históricos de la ciudad y propenderá por el cumplimiento del artículo 1 de la Ley 94 de 1945¹, en relación con las construcciones que para el fomento del turismo se han hecho en el Castillo de San Felipe de Barajas o en cualquier otra parte de las murallas, bastiones y castillos de la ciudad.

Para el anterior efecto, contempla que las Alcaldías o las oficinas de su dependencia encargadas de expedir las licencias para ejecución de obras de la ciudad, no podrán conceder licencias para

¹ ARTÍCULO 1. Desde la sanción de la presente ley, las autoridades no permitirán que, sobre las murallas, bastiones o castillos coloniales de Cartagena, o adyacentes a ellos, se inicien o adelanten construcciones de ninguna naturaleza, a menos que se trate de indispensables obras de conservación de esos monumentos históricos o de las que transitoriamente requiera la defensa nacional.

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

demoliciones, reparaciones, refacciones o reconstrucciones en los sectores antiguos, sin previa autorización del Consejo de Monumentos Nacionales.

En ese sentido, esta ley establece que se “entenderá por sectores antiguos las calles, plazas, plazuelas, murallas y demás inmuebles originarios incluidos en el perímetro que tenían estas poblaciones durante los siglos XVI, XVII, XVIII y principios del XIX” (Ley 1163, 1969, art 4, parág. 1).

Por otro lado, esta ley contempla qué se consideran como monumentos inmuebles; qué se consideran objetos de valor artístico o histórico y cuáles son los trámites que surte el Consejo de monumentos Nacionales. Establece que en desarrollo a lo estipulado Séptima Conferencia Internacional Americana llevada a cabo en 1933, se consideran como monumentos inmuebles, además de los de origen colonial y prehispánico, los siguientes: a. Los que están íntimamente vinculados con la lucha por la Independencia y con el período inicial de la organización de la República; b. Las obras de la naturaleza de belleza especial o que tengan interés científico para el estudio de la flora, la fauna, la geología y la paleontología² (Ley 1163, 1969, art. 2).

Igualmente, considera objetos de valor artístico o histórico los que auténticamente pertenecen a la época precolombina, la colonial, a la época de la emancipación y de comienzos de la República y de todas las épocas tal como las bibliotecas oficiales y de instituciones, los archivos nacionales y las colecciones de manuscritos oficiales y particulares de alta significación histórica. Asimismo, los ejemplares zoológicos de especies bellas y raras que están amenazadas de exterminio o de extinción natural y cuya conservación sea necesaria para el estudio de la fauna.

1.3 Ley 1185 de 2008 “Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones.”

² El Consejo de Monumentos Nacionales a través de las autoridades nacionales, departamentales o municipales correspondientes, está obligado a fijar la extensión superficial de las reservas nacionales que deban hacerse en los sitios o lugares a que se refiere el inciso b).

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

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 entre los cuales se encuentran los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les brinda especial interés histórico, arquitectónico, urbano, entre otros. Lo anterior es expresado en el artículo 1 de la presente ley, que modifica el artículo 4° de la Ley 397 de 1997. Así mismo estipula que el objetivo de la política estatal es principalmente, salvaguardar, proteger, recuperar, conservar, sostener y divulgar el patrimonio cultural para que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, especialmente en el futuro. Para lograr el objetivo anterior, la ley propone que haya una armonía entre los planes de desarrollo de las entidades territoriales y el plan Decenal de Cultura junto con el Plan Nacional de Desarrollo. Dicho objetivo enmarca los Bienes de Interés Cultural a través de un régimen especial de salvaguardia o protección previsto en la presente ley.

Dicho esto, se consideran como Bienes de Interés Cultural, del ámbito nacional o de los territorios indígenas o de las comunidades negras 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 (Ley 1185, 2018, art. 1).

La presente ley determina que el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación está constituido por varias instancias públicas del nivel nacional y territorial, las cuales tienen competencia sobre todo lo que comprende el patrimonio cultural de la nación, incluyendo los BIC y sus propietarios, usufructuarios y tenedores, ellas brindaran la protección, salvaguardia, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural de la nación. El mencionado sistema estará coordinado por el Ministerio de Cultura el cual establecerá las políticas generales y dictará las diferentes

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

normas ya sean técnicas o administrativas a las que deberán sujetarse las entidades y personas que integran dicho sistema.

Por otra parte, la ley establece un procedimiento para la declaratoria y el manejo de bienes de interés cultural el cual estará a cargo del Ministerio de Cultura a nivel nacional y a nivel departamental a las entidades territoriales, a través de las gobernaciones, alcaldías o autoridades respectivas. Todo esto luego del previo concepto favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural y el Consejo Departamental de Patrimonio Cultural, respectivamente o del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural en el caso de los distritos (Ley 1185, 2018, art. 1).

Uno de los puntos más importantes que trata esta ley es la inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad puesto que especifica que los bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas no podrán ser sometidos a los procesos anteriores. Sin embargo, el Ministerio de Cultura en casos excepcionales autorizará la enajenación o préstamo de dichos bienes entre entidades públicas. Así mismo, las autoridades podrán dar autorización a las entidades públicas propietarias de Bienes de Interés Cultural para celebrar cualquier tipo de contrato, siempre que cualquiera de las modalidades que se utilice se dirija a proveer y garantizarlo necesario para la protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación de los mismos, sin afectar su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad (Ley 1185, 2008, art.6).

Para cumplir con todos los objetivos de conservación y recuperación los BIC estarán sometidos a un Régimen Especial de Protección denominado Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP- y definido por esta ley como 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. El PEMP establecerá el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención, las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación de estos bienes. En dicha

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

reglamentación, se especificara cuáles BIC de la Nación, de los declarados previamente a la expedición de la presente ley, requieren de adopción del mencionado Plan y el plazo para hacerlo (Ley 1185, 2008, art.7).

Con respecto al alcance normativo del PEMP en relación al Plan de Ordenamiento Territorial – POT –, la norma establece que el PEMP debe ser incorporado a este y así mismo, 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. Lo anterior teniendo en cuenta que se trata de una norma de superior jerarquía al contener disposiciones sobre conservación y preservación de bienes de interés cultural, ello de conformidad con lo preceptuado en los numerales 2 del artículo 10, y 4 del artículo 28 de la Ley 397 de 1997, o las normas que lo sustituyen.

Posteriormente se expide el Decreto 763 de 2009 reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura), en lo pertinente al Patrimonio Cultural de la Nación y al Régimen Especial de Protección de los Bienes de Interés Cultural.

En ese sentido, reglamenta las competencias generales sobre los Bienes de Interés Cultural por parte del Ministerio de Cultura, entre las cuales resaltan: reglamentar los criterios de valoración que deberán aplicar todas las Instancias competentes del ámbito nacional y territorial para declarar BIC; establecer aspectos técnicos y administrativos relativos al contenido general de los Planes Especiales de Manejo y Protección – PEMP –, de los BIC del ámbito nacional y territorial, de conformidad con la ley 397 de 1997 modificada por la ley 1185 de 2008 y este decreto; Determinar cuáles BIC declarados previamente a la expedición de la ley 1185 de 2008 en los ámbitos nacional y territorial requieren PEMP y el plazo para adoptarlo, si fuere necesario en forma adicional a lo establecido en este decreto. Además, indica que el Ministerio de Cultura es el encargado de elaborar y administrar la lista de

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

candidatos a BIC del ámbito nacional e incluir los bienes que pueden ser ingresados en el futuro. Partiendo de eso, se encargara de definir cuáles de los bienes incluidos en la lista anterior requieren un Plan Especial de Manejo y Protección (art. 4).

Es importante resaltar que, de acuerdo a esta norma, las disposiciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles declarados como BIC prevalecerán al momento de adoptar, modificar o ajustar los planes de Ordenamiento Territorial de municipios y distritos.

Teniendo en cuenta que la Ley 1185 de 2008 define qué es un PEMP, el decreto 763 de 2009 lo complementa haciendo énfasis en lo que debe contener un PEMP para ser “efectivo”.³

El decreto, por otra parte, hace una clasificación de los diferentes PEMP para bienes inmuebles y especifica que dentro de estas categorías están los PEMP para inmuebles del grupo urbano y PEMP para inmuebles del grupo arquitectónico.

En el caso de los PEMP para inmuebles del grupo urbano explica que todos los bienes que estén dentro de este grupo del ámbito nacional y territorial declarados BIC con anterioridad a la Ley 1185 de 2008 requieren en todos los casos la formulación de PEMP; en el caso de los PEMP para inmuebles del grupo arquitectónico, establece que los BIC que presenten riesgo de transformación o demolición parcial o total debido a desarrollos urbanos, rurales y/o de infraestructura; cuando el uso represente riesgo o limitación para su conservación; y cuando el bien requiera definir o redefinir su normativa y/o la de su entorno para efectos de su conservación, necesitarán de un PEMP siempre y cuando hayan sido declarados BIC con anterioridad a la Ley 1185 de 2008. Sin embargo, los inmuebles del grupo

³ Según el artículo 14 un PEMP debe: 1. 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. 2. Precisar las acciones de protección de carácter preventivo y/o correctivo que sean necesarias para la conservación de los bienes. 3. Establecer las condiciones físicas, de mantenimiento y de conservación de los bienes. 4. Establecer mecanismos o determinantes que permitan la recuperación y sostenibilidad de los bienes. 5. 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.

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

arquitectónico que se encuentren localizados en un sector urbano declarado BIC, no requieren obligatoriamente un PEMP específico.

Los PEMP de bienes inmuebles deben contener el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención, las condiciones de manejo y plan de divulgación que garantizara el respaldo comunitario para la conservación del bien (Decreto 763, 2009, art. 17).

1.4 Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

El Plan de Ordenamiento Territorial⁴ – en adelante, POT – es el instrumento encargado de desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal o Distrital, según la Ley 388 de 1997. En esa medida, el POT del Distrito de Cartagena está reglamentado en el Decreto 0977 de 2001.

Teniendo en cuenta el ámbito de estudio de esta investigación, se tiene que entre los objetivos del POT se encuentra resaltar, a mediano plazo, la importancia y valor del patrimonio cultural, entendiéndose esto como el conjunto de los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana y del arraigo Caribe, que se asientan en la ciudad y que comprenden bienes inmateriales y materiales que poseen un especial poder histórico, arquitectónico, urbano y de otros órdenes. Asimismo, busca realizar acciones urbanísticas en zonas de alto valor patrimonial, ambiental y turístico que permitan recuperar la ciudad y darle un perfil, sentido y forma propios de su imagen internacional (Decreto 0977, 2001, art. 10).

El artículo 27 al igual que el artículo 409 del presente decreto, establecen dentro del Plan de Ordenamiento Territorial las áreas de conservación y protección del patrimonio cultural inmueble del Distrito, que está constituido a su vez por los bienes que poseen especial interés histórico, estético,

⁴ Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. El Plan de Ordenamiento Territorial es elaborado por autoridades de municipios y distritos con población superior a los 100.000 habitantes (Ley 388, 1997, Art. 9).

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

arquitectónico, urbano, entre otros. Lo anterior, de acuerdo a las definiciones que estipula la Ley General de Cultura.

En los términos de este decreto, se entienden por áreas de conservación y protección del centro histórico los barrios Centro, San Diego, Getsemaní y su área de influencia; asimismo, comprende la periferia histórica conformada por Barrio de Manga, Barrio el Cabrero, Convento de la Popa y área de influencia, Fuertes de la Bahía, Escollera de Bocagrande, Zona Norte, Barú, Tierra Bomba y el Castillo de San Felipe de Barajas (Decreto 0977, 2001, art. 410).

A su vez, establece que el manejo institucional del Patrimonio Cultural estará en manos de la Secretaría de Planeación Distrital – División de Desarrollo Urbano; y en lo referente a los órganos asesores, se regirá según lo establecido por la Ley General de Cultura, como se estableció en análisis anteriores.

El POT establece los límites del centro histórico y su área de influencia. Respecto a las intervenciones arquitectónicas, el decreto permite la recuperación de unidades arquitectónicas de sus fachadas siempre y cuando esté fundamentada en datos históricos y mientras se conserve una homogeneidad entre las pinturas y respete las unidades arquitectónicas. Por otro lado, prohíbe la instalación de tanques de agua, equipos de aire acondicionado, antenas de comunicaciones y todo aquello que sea visible desde el exterior y perturbe la armonía arquitectónica. También prohíbe la perforación de muros, ventanas, puertas y fachadas para la instalación de acondicionadores y extractores de aire (Decreto 0977, 2001, art. 459).

Para la instalación de avisos permanentes deben cumplirse ciertos requisitos para su permanencia. Este decreto prohíbe los avisos de neón, acrílicos, de plástico luminosos, o iluminados en forma fija o intermitentes, pintados sobre el pavimento, directamente al muro, sobre los marcos, hojas de puertas, columnas o pilastras de portadas. Lo avisos deben contar con unas dimensiones específicas.

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

Solo se permite un (1) aviso por establecimiento comercial a excepción de los establecimientos ubicados en esquina donde se permiten dos (2) avisos, y solo se permite uno (1) por cada fachada exterior. Establece que para hacer efectiva la instalación de avisos es necesario obtener un permiso por parte de la Secretaria de Planeación donde otorgue su plena autorización (Decreto 0977, 2001, art. 467).

No está permitida la colocación de vallas publicitarias en monumentos históricos, artísticos, templos y demás bienes inmuebles que estén dentro del centro histórico; en espacios públicos aledaños a las fortificaciones; y en las vías, espacios públicos del área de influencia del centro histórico.

Los edificios y monumentos como el Castillo San Felipe de Barajas están sujetos a la categoría de intervención restauración monumental (Decreto 0977, 2001, art. 471). Esto implica que para la conservación y puesta en valor del edificio, es obligatoria la conservación de la distribución espacial, de la estructura física, de la fachada, de los elementos de interés o artístico aunque pertenezcan a períodos posteriores a la construcción del edificio.

2. Protección del centro histórico a la luz de la regulación estipulada en el Resolución 1560 de 2018 – PEMP.

La Constitución Política de Colombia (1991) establece que “los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, inembargables e imprescriptibles” (art. 63). Al tenor de lo anterior, la Carta Política (1991) demanda al Estado ser titular de la protección de los bienes culturales que integran el patrimonio cultural de la Nación (art. 72).

Tras la adopción de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972) celebrada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – en adelante, UNESCO –, el país se obligó a “identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir el patrimonio histórico” (art. 4), por lo que en la Ley 397 de 1997 se constituyeron como objetivos de la

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

política estatal “la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro”, ello de acuerdo al literal a del artículo cuarto de la precitada ley, ratificado en el artículo 1 de la ley 1185 de 2008.

Lo anterior explica que desde el siglo XX se expida toda la normatividad dirigida a la adquisición y recuperación de inmuebles de valor histórico y se creen varios organismos en pro de la conservación patrimonial histórica y cultural.

Pese a lo anterior, el centro histórico de Cartagena de Indias, que detenta la mayor representatividad del patrimonio cultural inmueble de Colombia (Comité Técnico De Patrimonio Histórico y Cultural De Cartagena, 2016) y ha sido declarado como “Patrimonio cultural de la humanidad” desde 1984 por la UNESCO por lo que, hace parte de la Lista del Patrimonio Mundial Cultural y Natural con la calificación de “Puerto, Fortaleza y Conjunto Monumental de Cartagena” (Fortificaciones Cartagena de Indias, s.f.), no cuenta con regulaciones eficientes en virtud de su especial condición, lo que deja un saldo de consecuencias desfavorables y daño al patrimonio cultural.

El conjunto total de los monumentos históricos con que cuenta es la mayor muestra de la arquitectura militar, civil, religiosa e institucional española de los siglos XVI, XVII y XVIII, constituyéndose como un legado histórico del pasado glorioso de la ciudad.

En esa medida, analizando la Resolución No. 1560 de 2018 que fue expedida por el Ministerio de Cultura aprobando el PEMP del Cordón Amurallado y el Castillo de San Felipe de Barajas, ubicados en Cartagena de Indias, declarados bienes de interés cultural del ámbito nacional, se tiene que dicho PEMP no incluye al centro histórico de la ciudad de Cartagena, aun cuando este y el Cordón Amurallado junto al Castillo de San Felipe de Barajas forman una unidad indivisible, teniendo en cuenta que el centro histórico posee una unidad poliorcética que incluye, entre otros bienes, las fortificaciones del propio

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

centro histórico y murallas, y asimismo, el carácter de ciudadela militar en un solo conjunto contenido del cinturón de murallas, por lo tanto escindir o romper esa unidad tipológica militar es inventar una categoría inexistente. (Cabrera, 2018).

En esa medida, es incorrecto estudiar las estructuras militares, civiles, institucionales y religiosas que conforman el patrimonio de la ciudad de forma separada, ya que todas ellas estaban condicionadas por las obras militares, y en su conjunto, fueron una unidad conceptual llamada ciudadela. Todo ello habida cuenta del valor histórico y artístico o de pieza única no fragmentable en virtud de la unidad poliorgánica que en sí misma representa.

Todo ello es lo que se intenta reivindicar en la demanda de nulidad simple que actualmente cursa en la sección primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, de donde se espera un pronunciamiento oficial en pro de la protección y conservación integral y conjunta de estos bienes que pertenecen al Patrimonio Cultural de la Nación.

Adicionalmente, con la declaratoria de monumento nacional del sector antiguo de Cartagena de Indias con la Ley 163 de 1959, se estipuló que hacen parte del sector antiguo las calles, plazas, plazuelas, murallas, inmuebles, incluidos casas y construcciones históricas, en los ejidos, inmuebles, etc., y demás inmuebles originarios de los siglos XVI, XVII y XVIII. Si nos remitimos a la historia de nuestra época colonial:

Los constantes asedios de los piratas ingleses y franceses, tuvieron su detonante a mediados del siglo XVI, cuando en una sangrienta incursión del inglés Francis Drake en Bocagrande, se demostró la vulnerabilidad de Cartagena. Fue así como se ordenó por parte del reino español, la construcción del cordón amurallado.

Después de esta primera etapa, Cartagena tuvo que resistir embates de la naturaleza, y también más incursiones piratas. Los españoles ordenaron complementar el cordón amurallado

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

con la fortaleza del castillo de San Felipe, y además escolleras submarinas principalmente alrededor de la isla de tierra bomba. (Caracol Radio, 2014, párrs. 1,3)

No obstante todo lo anterior, el PEMP para el Cordón Amurallado y el Castillo de San Felipe de Barajas pone en riesgo todo el conjunto monumental en su integridad dada la exclusión del centro histórico en su regulación, pues rompe con la unidad conceptual de las estructuras militares, civiles, institucionales y religiosas que conforman el Sector Antiguo de Cartagena de Indias. Luego, es una contradicción, que el mencionado Plan Especial de Manejo y Protección, deje atrás toda la evolución histórica de estos monumentos negando el valor de su identidad y significación social.

Es pertinente mencionar que, a la fecha, el PEMP del Centro Histórico de Cartagena de Indias se encuentra en estudio, luego de haber sido radicado el documento final por parte de la Secretaría de Planeación Distrital ante el Ministerio de Cultura para su revisión y posterior expedición. Lo anterior debido a que este fue devuelto a la administración distrital por solicitud del Alcalde, William Dau Chamat, teniendo en cuenta que no fue debidamente socializado con la ciudadanía como lo exige la normatividad vigente, evitando así que se presenten irregularidades y se infrinjan preceptos importantes tales como los establecidos por la UNESCO para la protección y conservación integral de los BIC (De Ávila, 2020).

En esa medida, resulta lógico pensar que, si el centro histórico no cuenta con una regulación especial que llene los vacíos existentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, no es posible perseguir la conservación real y efectiva de nuestro patrimonio histórico y en general, los objetivos de la política estatal en relación al Patrimonio Cultural de la Nación; lo anterior teniendo como efecto, la creación de un beneficio particular e inequitativo por encima de la protección del interés general.

3. Tensión entre el derecho constitucional a la libertad de empresa y el patrimonio cultural. Caso específico Centro Histórico.

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

Cartagena de Indias, oficialmente Distrito Turístico y Cultural, constituye una de las ciudades más importantes de Colombia desde el punto de vista industrial, portuario, comercial y turístico. Ha sido considerada como uno de los destinos con mayor competitividad turística en el mercado nacional.

Al hablar de turismo en Cartagena, se hace referencia a los datos estadísticos sobre la participación de hoteles y restaurantes esencialmente (Brida, Monterubbianesi y Zapata-Aguirre, 2011). Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [DANE] (2020), para el año 2018, el sector del comercio y turismo contaba con la mayor participación en el Producto Interno Bruto – PIB – departamental; el 30% del empleo en Cartagena se generaba por estas actividades económicas, estatuyéndose de esa forma como el sector líder en generación de empleo y fuertemente arraigado a la economía local, tanto que en los últimos años la contribución del turismo al PIB departamental ha aumentado de 4.0% a 4.4% (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2020).

Según la Corporación Turismo Cartagena de Indias (2015), Cartagena cuenta con más de 303 establecimientos de alojamiento y hospedaje, siendo el centro histórico el sector con mayor número de establecimientos, al reunir el 29,8% de la totalidad en la ciudad, dada su riqueza histórica y cultural.

Lo anterior da muestra de la especial importancia del centro histórico en el desarrollo local sostenible, por lo cual, nuestro ordenamiento jurídico debe propender por su explotación adecuada de modo que asegure la sostenibilidad sin comprometer la necesidad de las futuras generaciones, conforme al valor especial de sus bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural de la Nación; de tal forma que se constituya como una de nuestras mayores fuentes de riqueza y al mismo tiempo, como nuestro mayor legado.

Nuestra Constitución Política (1991) ofrece el fundamento a dicho escenario, estableciendo el valor que reviste la empresa y los importantes aportes de la iniciativa privada en el desarrollo socioeconómico del país, señalando lo siguiente:

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones.

El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. 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 (art. 333).

Así las cosas, en Colombia rige un modelo de economía social de mercado que prioriza la iniciativa privada, concretada en la libre competencia económica y la libertad de empresa⁵; pero que las limita de acuerdo a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, lo anterior atendiendo a fines destinados a la protección del interés general. De tal forma que exista un equilibrio entre dicha protección y el reconocimiento de la libertad de empresa, apelando a la intervención estatal.

En este contexto, muy a pesar de la importancia que reviste el despliegue de la actividad comercial y empresarial en la ciudad, lo cierto es que, si bien estas actividades están amparadas en el derecho constitucional a la libertad de empresa, esta potestad no es absoluta, lo cual supone la posibilidad de restricción estatal respecto a ella, siempre y cuando dicha restricción posea un fundamento expreso y específico. Lo anterior en el marco de la búsqueda del desarrollo sostenible.

⁵ La Corte Constitucional ha sostenido en reiterada jurisprudencia, que la libertad de empresa consiste en la “libertad que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios”. Así las cosas, la libertad de empresa implica “el derecho de ejercer y desarrollar una determinada actividad económica, de acuerdo con el modelo económico u organización institucional”, que para el caso colombiano se fundamenta en la libertad de competencia y en una “economía social de mercado”. (Ver sentencia C-352 de 2009).

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

Por lo cual, teniendo en cuenta que Colombia es un país multiétnico y pluricultural, y que cada ente territorial posee manifestaciones culturales diversas, que deben ser protegidas, conservadas y divulgadas, que en Cartagena de Indias se ven representadas, entre muchas otras, por el centro histórico de la ciudad, y que el patrimonio cultural se debe posicionar como un factor de bienestar y desarrollo; se tiene, de acuerdo a la Corte Constitucional (2000), que:

La declaración de un bien como parte integrante del patrimonio cultural de la Nación, lleva consigo una serie de restricciones al derecho de propiedad, e imposición de cargas para los propietarios de éstos que, en concepto de esta Corporación, se relacionan con su disponibilidad y ello incluye, por supuesto, el uso o destinación que ha de darse al bien para efectos de su conservación y protección. En estos eventos, los propietarios de estos bienes, están obligados a tomar las medidas que sean necesarias para su mantenimiento. En contraposición, el Estado puede reconocer ciertas compensaciones y beneficios en su favor, tal como lo establece el artículo 48 de la ley 388 de 1997, las que, en todo caso, han de ser proporcionales a la limitación del derecho a la propiedad que se llegue a imponer.

A este punto es importante agregar que las limitaciones que se realicen al derecho a la libertad de empresa, no solo son competencia del legislador a través de la expedición de leyes; La intervención del Estado en la economía se surte a través de la concurrencia de al menos dos ramas del poder público y de diferentes instrumentos de regulación, de ahí que corresponde a los municipios “utilizar sus recursos económicos, humanos y logísticos para la protección de los bienes que integran su patrimonio cultural” (Sentencia C-742, Corte Constitucional, 2006).

Así las cosas, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional:

El Estado al regular la actividad económica cuenta con facultades para establecer límites o restricciones en aras de proteger la salubridad, la seguridad, el medio ambiente, el patrimonio

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

cultural de la Nación, o por razones de interés general o bien común. En consecuencia, *puede exigir licencias de funcionamiento de las empresas, permisos urbanísticos y ambientales, licencias sanitarias, de seguridad, de idoneidad técnica, etc.*, pero en principio y a título de ejemplo no podría en desarrollo de su potestad de intervención interferir en el ámbito privado de las empresas, es decir, en su manejo interno, en las técnicas que se deben utilizar en la producción de los bienes y servicios, en los métodos de gestión, pues ello atentaría contra la libertad de empresa y de iniciativa privada; pero sí puede, desde luego, proteger los intereses sociales de los trabajadores, las necesidades colectivas del mercado, el derecho de los consumidores y usuarios, etc. (Sentencia C-524, Corte Constitucional, 1995).

De esta forma, respetando el núcleo esencial de la libertad de empresa, el principio de solidaridad y demás finalidades expresamente señaladas en la Constitución, y asimismo, atendiendo a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Condición que debe seguir cualquier restricción que se efectúe a la libertad de empresa, la cual es sometida a limitaciones más severas, ello en el marco de la calidad de nuestro país como Estado Social de Derecho.

En este sentido, el Ministerio de Cultura, a nivel nacional y la Dirección General y la Dirección de Patrimonio Cultural del Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias – en adelante, IPCC – se erigen como los guardianes del patrimonio presente en el centro histórico de la ciudad, en la medida en que la protección y conservación de este entre en pugna con el derecho a la libertad de empresa y la iniciativa privada.

Casos como este, se presentan muy frecuentemente en la cotidianidad del centro histórico de la ciudad, evidencia de esto son las infracciones a la infraestructura patrimonial, las violaciones al espacio público, el uso de publicidad en inmuebles que hacen parte del patrimonio cultural, haciendo uso de luces de neón, avisos, entre otros herramientas en las fachadas de los inmuebles, todo ello en el marco

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

del abuso de sus fines comerciales. Lo cual claramente contraviene las disposiciones que en materia de protección al Patrimonio Cultural de la Nación se han expedido y están vigentes.

En efecto, en caso de que el despliegue de la actividad comercial y constructiva desemboque en el desconocimiento de la protección y conservación que merece el centro histórico de la ciudad, se han estipulado sanciones a quienes atenten contra un bien perteneciente al patrimonio cultural de la Nación, las cuales pueden ser impuestas a nivel nacional o territorial por las autoridades competentes para el caso en concreto, de acuerdo al párrafo anterior.

En este sentido, de acuerdo a la Ley 1185 de 2008, el Ministerio de Cultura podrá aplicar y coordinar, según el caso, las sanciones que se deriven por este tipo de faltas, entre ellas:

1. Cuando se construya, amplíe, modifique, repare, demuela, total o parcialmente un bien de interés cultural sin la respectiva licencia.
2. Cuando se realice la intervención⁶ de un bien de interés cultural sin la respectiva autorización conforme a la ley, sancionando a quien realice la intervención, a quien realice obras en inmuebles ubicados en el área de influencia o colindantes con un inmueble de interés cultural sin la obtención de la correspondiente autorización; y asimismo, sancionando al arquitecto o restaurador que adelante la intervención sin la respectiva autorización; esto sin perjuicio de la competencia de las autoridades territoriales para imponer sanciones y tomar acciones en casos de acciones que se realicen sin licencia sobre bienes inmuebles de interés cultural (art. 10).

Entre las sanciones se tiene, para el primer numeral, “multas sucesivas que oscilarán entre setenta (70) y cuatrocientos (400) salarios mínimos legales mensuales” (Ley 388, 1997, art. 104) aumentadas en un 100%, por parte la entidad competente. Y para las faltas contenidas en el segundo

⁶ Por intervención se entiende todo acto que cause cambios al bien de interés cultural o que afecte el estado del mismo. Comprende, a título enunciativo, actos de conservación, restauración, recuperación, remoción, demolición, desmembramiento, desplazamiento o subdivisión. Lo anterior conforme al numeral 2 del artículo 7 de la Ley 1185 de 2008.

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

numeral, se impondrá multa de doscientos (200) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes por parte de la autoridad que hubiera efectuado la respectiva declaratoria, sin embargo, para el arquitecto o restaurador que adelante la intervención sin la respectiva autorización, se aplicará dicha multa aumentada en un ciento por ciento (100%).

Señala la ley 1185 de 2008, que el Ministerio de Cultura y las entidades territoriales quedan investidos de funciones policivas para la imposición y ejecución de medidas, multas, decomisos definitivos y demás sanciones establecidas en esta la ley, que sean aplicables según el caso (art. 10, parág. 1).

Y además, deberá adelantarse la actuación administrativa acorde con la Parte Primera y demás pertinentes del Código Contencioso Administrativo, ateniendo al procedimiento administrativo sancionatorio, contemplado en el Título III (art. 10, parág. 2).

En cuanto a la competencia territorial para la protección y conservación de los bienes que conforman el patrimonio del centro histórico de la ciudad, se tiene que conforme al Acuerdo 001 de 2003 expedido por el Concejo Distrital de Cartagena de Indias, el IPCC tiene como función asumir el manejo, control y sanciones de las actuaciones o intervenciones que se hagan sobre el patrimonio en general y especialmente las que corresponden a las intervenciones y usos arquitectónicos del centro histórico y la periferia. En ese sentido, establece conjunto de faltas graves respecto a la protección del patrimonio cultural de la ciudad, entre ellas:

1. El incumplimiento del deber de conservación y protección por parte de los propietarios o poseedores de bienes declarados de interés cultural o de interés local, especialmente cuando el infractor haya sido advertido de los efectos de su incumplimiento;
2. La realización de cualquier intervención de un bien declarado o catalogado sin la previa autorización, o incumpliendo las condiciones de su otorgamiento señaladas por el IPCC (art. 78);

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

Acorde a ello, para este tipo de infracciones, establece las siguientes clases de sanciones:

Clase 1. En los casos en que el daño causado al Patrimonio Cultural de Cartagena pueda ser valorado económicamente, la infracción será sancionada con multa que será como mínimo el valor del daño causado y como máximo del cuádruplo del valor del daño.

Clase 2. En el resto de los casos procederán las siguientes sanciones:

(...) b) Infracciones graves: sanción de más de diez salarios mínimos legales vigentes hasta 80 salarios mínimos legales vigentes o inhabilitación, en el caso de los profesionales, para intervenir en materia de patrimonio cultural durante un período de cuatro años (art. 81);

Cabe agregar que la División de Patrimonio y Cultura del IPCC, tiene como función aplicar en primera instancia dichas sanciones; y por su parte, el Director General del mencionado Instituto, tiene como función resolver en segunda instancia los procesos que impongan dichas sanciones. Lo anterior conforme al numeral 6 del artículo 39 y al numeral 15 del artículo 37 del Acuerdo en mención.

Ultimando, si bien figura en cabeza de todos los empresarios que invierten en la ciudad el derecho a la libertad de empresa, no se puede omitir que existe toda una regulación en materia de protección y conservación del Patrimonio Cultural de la Nación y que el centro histórico de Cartagena pertenece a este, lo cual impide el despliegue desenfrenado de la actividad constructiva y empresarial en este sector de la ciudad. Y está en cabeza del Ministerio de Cultura en conjunto con el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena, velar por el efectivo cumplimiento de dicha regulación, resolviendo toda tensión que pueda existir entre la protección de ambos derechos. Lo anterior en consonancia con el objetivo de asegurar la sostenibilidad en el tiempo de estos y el desarrollo socioeconómico de la ciudad.

Conclusiones

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

Finalmente, en el entendido de que las Fortificaciones y el centro histórico de Cartagena de Indias son considerados Patrimonio Cultural de la Nación, las entidades nacionales y distritales tienen la especial labor constitucional y legal de conservar, proteger y divulgar dicho patrimonio. No obstante, se ha evidenciado el continuo detrimento de estos bienes, dado el despliegue indiscriminado de la construcción inmobiliaria y la actividad comercial que tiene lugar en este sector de la ciudad, lo que ha demostrado la necesidad de robustecer la normatividad aplicable.

Pese a lo anterior, se expidió un Plan Especial de Manejo y Protección para el Cordón Amurallado y el Castillo de San Felipe de Barajas, excluyendo al centro histórico de Cartagena de Indias, rompiendo la unidad conceptual existente entre estos bienes de interés cultural y el centro histórico, dejando desprotegido injustificadamente al sector antiguo de la ciudad de Cartagena.

Es claro que ante el fenómeno de la globalización y las nuevas ondas capitalistas que emergen en la ciudad, no se puede desconocer la protección del interés general y específicamente, del Patrimonio Cultural de la Nación.

En esa medida y ante la importancia cultural e histórica que posee la ciudad de Cartagena de Indias de acuerdo a la especial protección que merecen todos los bienes de interés cultural pertenecientes al Patrimonio Cultural de la Nación que la constituyen y asimismo, la posición de esta protección respecto al logro de los objetivos de desarrollo humano y sostenible dada la especial contribución que estos bienes le aportan al crecimiento socioeconómico de la ciudad, resulta imperante la intervención del Estado, a través de la imposición de cargas y restricciones, con el fin de instaurar el equilibrio entre el reconocimiento y goce del derecho constitucional a la libertad de empresa y la protección del interés general, atendiendo a ciertos criterios que permiten el ejercicio de ambos derechos en el marco de la calidad de nuestro país como Estado Social de Derecho.

Referencias bibliográficas

Acuerdo 001 de 2003 [Concejo Distrital De Cartagena De Indias]. Por medio del cual se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomento y estímulos a la cultura, se reforma el instituto distrital de cultura de Cartagena de indias se deroga el acuerdo 12 de 18 de marzo de 2000, se trasladan algunas competencias y se dictan otras disposiciones. 04 de febrero de 2003.

Brida, J., Monterubbianesi P. D., y Zapata-Aguirre, S. (2011). Impactos del turismo sobre el crecimiento económico y el desarrollo. El caso de los principales destinos turísticos de Colombia. *Pasos: revista de turismo y patrimonio cultural*, (9)2, 291-159.
<https://doi.org/10.25145/j.pasos.2011.09.026>

Cabrera Cruz, A. L. (2018). *El patrimonio arquitectónico y fortificaciones en Cartagena de Indias: Identidad, significado cultural y prospectiva* [Tesis doctoral, Universidad de Granada]. Fundación Dialnet. <http://hdl.handle.net/10481/49411>

Caracol Radio. (8 de septiembre de 2014). *Así se construyeron las murallas de Cartagena*. http://caracol.com.co/radio/2014/09/08/regional/1410173880_404669.html

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]. Ley 1437 de 2011. 18 de enero de 2011. (Colombia).

Comité Técnico De Patrimonio Histórico Y Cultural De Cartagena. (2016). Conceptos del Comité Técnico sobre intervenciones espacio público.
<file:///C:/Users/Familiar/Downloads/Conceptos%20del%20comite%20tecnico%20sobre%20intervenciones%20espacio%20publico.pdf>

Constitución Política de Colombia [Const]. Arts. 63, 72, 333. 7 de julio de 1991. (Colombia).

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. [UNESCO]. Artículo 4º. 21 de noviembre de 1972.

Corporación Turismo Cartagena de Indias (2015). *Retos y realidades el sector turístico en Cartagena de Indias*. <http://observatorio.epacartagena.gov.co/retos-y-realidades-el-sector-turistico-en-cartagena-de-indias/>

Corte Constitucional. Sala Plena. (16 de noviembre de 1995). Sentencia C-524-1995. [MP. Carlos Gaviria Díaz].

Corte Constitucional. Sala Plena. (29 de marzo de 2000). Sentencia C-366-2000. [MP. Alfredo Beltrán Sierra].

Corte Constitucional. Sala Plena. (30 de agosto de 2006). Sentencia C-742-2006. [MP. Marco Gerardo Monroy Cabra].

De Ávila, J. (28 de febrero de 2020). Mincultura devuelve PEMP a Cartagena tras petición del alcalde Dau. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/mincultura-devuelve-pemp-a-cartagena-LK2480287>

Decreto No. 0977 de 2001 [Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias]. Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias. 20 de noviembre de 2001.

Decreto 763 de 2009. 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 de naturaleza material. 10 de marzo de 2009. D.O. No. 47.287.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2020). *Boletín técnico: cuentas departamentales Producto Interno Bruto por Departamento 2018 Provisional*.

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2015/Bol_dptal_2018provisional.pdf

Fortificaciones Cartagena de Indias. (s.f.). Cartagena de Indias, Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad. <http://fortificacionescartagena.com/es/historia/patrimonio-de-la-humanidad/>

Ley 1185 de 2008. Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones. 12 de marzo de 2008. D.O. No. 46.929.

Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. 18 de julio de 1997. D.O. No. 43.127.

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. 07 de agosto de 1997. D.O. No. 43102.

Ley 163 de 1959. Por la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del Patrimonio Histórico, Artístico y Monumentos Públicos de la Nación. 30 de diciembre de 1959.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2020). *Información: perfiles económicos departamentales.*

Oficina de estudios económicos.

<https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=695d114c-b233-479a-8e74-ca608f79012a>

Ministerio de Cultura. (2016). *Listado de bienes declarados bien de interés cultural del orden nacional.*

Dirección de Patrimonio.

<https://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Documents/Patrimonio/listado%20bienes%20de%20inter%C3%A9s%20cultural%20del%20ambito%20nacional.%20abril%202016.pdf>

PEMP Y CENTRO HISTÓRICO VS LIBERTADES ECONÓMICAS

Quintero, J. (2015). *Implicaciones jurídicas del proyecto actual de Plan Especial de Manejo y Protección del centro histórico de Cartagena de Indias (PEMP) 2014* [Tesis de grado, Universidad de Cartagena]. Repositorio Institucional – Universidad de Cartagena. <http://repositorio.unicartagena.edu.co:8080/jspui/bitstream/11227/2851/1/TesisInformeFinal2015%20%281%29.pdf>

Resolución 1560 de 2018 [Ministerio de Cultura]. Por la cual se aprueba el Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) del Cordón Amurallado y el Castillo de San Felipe de Barajas, ubicados en Cartagena de Indias, declarados monumento nacional, o bienes de interés cultural del ámbito nacional. 22 de mayo de 2018.