

Patrimonio Cultural para todos

Una guía de fácil comprensión

Patrimonio cultural para todos



Una guía de fácil comprensión



PATRIMONIO CULTURAL PARA TODOS

Una guía de fácil comprensión

Paula Marcela Moreno Zapata
Ministra de Cultura

María Claudia López Sorzano
Viceministra de Cultura

Enzo Rafael Ariza Ayala
Secretario General

Juan Manuel Vargas Ayala
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Juan Luis Isaza Londoño
Director de Patrimonio

Textos y desarrollo:
Gonzalo Castellanos V.

MINISTERIO DE CULTURA
República de Colombia

Bogotá D.C., junio de 2010

ÍNDICE TEMÁTICO

| | |
|---|----|
| Presentación | 5 |
| Lo que queremos contar | 7 |
| ¿Acaso una ley define el patrimonio cultural? | 10 |
| Entonces todo es patrimonio cultural | 12 |
| ¿Para qué la ley? | 12 |
| ¿Y cuál es esa ley? | 15 |
| Regímenes especiales dentro del Patrimonio Cultural de la Nación | 17 |
| Bienes que pueden declararse BIC | 18 |
| Manifestaciones culturales que pueden incorporarse a la LRPCI | 20 |
| ¿Qué pasa con lo que no se declara BIC o no entra a la LRPCI? | 23 |
| Alcances del Régimen Especial de Protección de BIC | 24 |
| Intervención | 26 |
| Plan Especial de Manejo y Protección | 29 |
| ¿Cuándo se requiere PEMP? | 33 |
| ¿Quién lo debe hacer? | 34 |
| Exportación | 36 |
| Enajenación | 38 |
| Alcances del Régimen Especial de Salvaguardia de manifestaciones culturales | 41 |

| | |
|---|-----------|
| Sistemas de valoración | 45 |
| Bienes | 45 |
| Manifestaciones culturales | 46 |
| | |
| Procedimientos para declarar BIC o incluir manifestaciones en la LRPCI | 49 |
| Procedimiento para BIC | 49 |
| Procedimiento para manifestaciones culturales | 54 |
| | |
| Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación; ordenamiento territorial y planeación | 59 |
| Planes Especiales de Manejo y Protección y su integración a los Planes de Ordenamiento Territorial. | 61 |
| Registro de Instrumentos Públicos | 62 |
| Planeación en cascada | 63 |
| | |
| Financiación; sí hay con que | 65 |
| IVA a la telefonía celular | 65 |
| Incentivo tributario a propietarios de BIC | 70 |
| Incentivo tributario por aportes al patrimonio inmaterial | 72 |
| Incentivo tributario por donación a bibliotecas públicas | 75 |
| Otros mecanismos | 76 |
| | |
| La institucionalidad pública y sus competencias | 77 |
| Competencias concurrentes | 77 |
| Competencias exclusivas | 79 |
| | |
| Hay que hacerlo todo | 83 |

Presentación

Sin duda, la mayor muestra de nuestra diversidad es nuestro patrimonio cultural; conformado por una infinidad de bienes y de manifestaciones, el significado que éste adquiere es aún mayor si tenemos en cuenta que hoy consideramos que el patrimonio no es simplemente algo pasivo que sirve para la contemplación y alimenta la nostalgia, sino que es un recurso dinámico que podemos usar, de múltiples maneras, para proyectarnos hacia un futuro mejor.

Consciente de esto, el Ministerio de Cultura ha impulsado la expedición de la Ley 1185 de 2008 y sus decretos reglamentarios, y ha formulado políticas dirigidas a poner el Patrimonio Cultural de la Nación al alcance de todos; esto no quiere decir solamente que todos debemos ser capaces de apreciarlo y disfrutarlo en cualquier momento, sino que significa también que el patrimonio se debe convertir en un motor del desarrollo económico y social de las comunidades y, ante todo, debe incidir positivamente en la calidad de vida de todos los colombianos.

Con esta política buscamos que en la gestión del patrimonio se involucren todos los actores posibles, en modelos que incluyan, cada vez más, al sector privado y a la sociedad civil dentro de espacios que, tradicionalmente, ha asumido el sector público; y que abordemos el Patrimonio Cultural de manera integral, donde lo material y lo inmaterial se tengan en cuenta de acuerdo a sus particulares características.

La mejor herramienta que tenemos para lograr estos propósitos es el nuevo marco normativo vigente, que se constituye en un avance trascendental para la gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural; dicho marco, que se complementa con las políticas y los procedimientos establecidos por el Ministerio de Cultura, busca fortalecer las capacidades locales de los entes territoriales y propende por la sostenibilidad de nuestro rico y variado acervo cultural.

Lo más importante es que comprendamos, nos apropiemos y sepamos utilizar estas normas. Ese es el objetivo primero y último de esta cartilla, que busca explicar, en términos sencillos, todos los instrumentos con los que hoy contamos para la gestión, protección y salvaguardia de nuestro patrimonio cultural.

Paula Marcela Moreno Zapata
Ministra de Cultura

Lo que queremos contar

Las políticas públicas dirigidas a la atención del inmenso universo del Patrimonio Cultural de la Nación, constituido no sólo por sitios históricos, sino por una infinidad de bienes incluso muebles y naturales, así como por manifestaciones tradicionales y contemporáneas de personas o comunidades, debe articular múltiples variables e instrumentos: algunos del Estado, otros de la orbita privada y muchos de dimensión concertada.

Entre aquéllos, se destacan las competencias públicas y administrativas, que en el campo de la cultura parten de un criterio amplio de descentralización territorial y de servicios, es decir, de las atribuciones propias del Ejecutivo a través de diversas instancias nacionales, de las entidades territoriales y de algunas autoridades constitucionalmente reconocidas para la gestión de asuntos propios.

Las políticas públicas también se basan en los presupuestos nacionales y territoriales, concebidos como inversión social bajo la premisa de que éstos se destinan –según conceptos de la hacienda pública moderna– hacia los llamados bienes colectivos, o lo que es igual, aquellos de prioritario interés para el desarrollo social, los cuales por los costos que demandan no pueden dejarse únicamente a la iniciativa particular. Esas líneas de política suponen asignar, además de los presupuestos del Estado, un conjunto de incentivos de carácter tributario y no tributario.

Los instrumentos regulatorios complementan la política pública respecto del Patrimonio Cultural de la Nación. Sobre ellos queremos hablarles en términos sencillos pero suficientemente ilustrativos a ciudadanos, artistas, gestores culturales, propietarios, colectivos, grupos étnicos, funcionarios, jueces y, en general, a quienes incumbe el rico concepto del Patrimonio Cultural de la Nación, es decir, a todos.

Tenemos la convicción, también expresada por las comunidades, por estamentos internacionales y por expertos, de que en Colombia consolidamos un marco regulatorio vanguardista para atender asuntos complejos del patrimonio cultural.

En el año 2008 el país adoptó la ley 1185, mediante la cual se reformó de manera integral el Título II de la ley 397 de 1997, Ley General de Cultura, en lo concerniente a la conceptualización, gestión, sostenibilidad, protección y salvaguardia de ese Patrimonio.

Con esta modificación se buscó, en primer término, dotar al país de un sistema que acogiera conceptos y modelos de gestión contemporáneos, toda vez que la legislación anterior otorgaba una preeminencia regulatoria a los bienes materiales (muebles e inmuebles) con desequilibrio para el campo inmaterial constituido por innumerables prácticas y expresiones de los grupos humanos, como las fiestas, las tradiciones, los carnavales, las medicinas tradicionales, los símbolos e insignias de grupos étnicos o los idiomas, en un país caracterizado por importante diversidad étnica y cultural.

Conformamos el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural, que permite aclarar la estructura de competencias nacionales, territoriales y de las autoridades indígenas y afrodescendientes en el manejo y protección del dicho patrimonio, y de dos categorías de atención especial: los Bienes de Interés Cultural y las manifestaciones culturales incorporadas a las Listas Representativas de Patrimonio Cultural Inmaterial –LRPCI–.

Esto se hizo respetando la autonomía de las entidades territoriales, pero de modo tal que permite prevenir conocidas controversias interpretativas entre éstas y la Nación sobre sus alcances administrativos o sobre la articulación de algunos bienes culturales con el ordenamiento territorial.

En lo sucesivo las declaratorias Bienes de Interés Cultural, o la inclusión de manifestaciones en las Listas Representativas de Patrimonio Cultural Inmaterial del orden territorial o nacional, serán consultivas, coordinadas y, ante todo, tendrán en cuenta la existencia de recursos, con lo cual las declaratorias dejan de ser instrumentos simplemente políticos o coyunturales y empiezan a definir una ruta de recursos, competencias, cooperación nacional y descentralizada de protección y sostenibilidad.

En el caso de los inmuebles declarados BIC, se definieron amplias líneas de diálogo e interacción, incluso de prelación, respecto de los Planes de Ordenamiento Territorial, en la búsqueda de coincidencia de objetivos conservacionistas entre los municipios y la Nación.

Como parte de los procesos concertados de gestión del patrimonio, se integraron los Consejos de Patrimonio Cultural en el ámbito nacional, distrital y departamental, concebidos con sentido contemporáneo, participativo y transformador del anterior modelo de Consejo de Monumentos Nacionales y sus filiales creado cerca de 50 años atrás.

La nueva ley desarrolla también un sólido sistema de competencias de vigilancia, control y sanción en casos de violación al régimen de protección y salvaguardia, lo que incluye sanciones de tipo penal y administrativo, con procedimientos ágiles que no dan lugar a interpretaciones de aplicación por las autoridades nacionales y territoriales.

La ley define también mecanismos de gestión conjunta. Éstos incluyen una atractiva invitación a la empresa privada no sólo a que invierta en el patrimonio, sino a que administre con el compromiso de conservar, por ejemplo, Bienes de Interés Cultural y de asegurar el acceso del público a los mismos.

En el caso de las manifestaciones inmateriales de la cultura este sistema tiene alcance mayor: allí la empresa privada, siempre que garantice aspectos contemplados en Planes Especiales de Salvaguardia –PES–, podrá vincularse al impulso, divulgación y acceso comunitario a carnavales, espectáculos, fiestas, tradiciones religiosas y muchos otros aspectos de las expresiones de la cultura viva que se expresa en cada rincón del país.

Esa invitación –reclamada de tiempo atrás por todos los sectores culturales, y por los propios actores empresariales como expresión de su responsabilidad social y de su interés lucrativo– se acompaña de un importante incentivo tributario que permite a los propietarios de bienes de interés cultural, como a los contribuyentes de renta en el país que inviertan y aporten recursos para los Planes Especiales de Salvaguardia de las manifestaciones culturales, deducir en el impuesto de renta el 100%, sin límite, de los gastos que efectúen en adquisiciones de bienes y servicios, insumos y equipos necesarios para uno y otro caso.

Es un modelo de asociación y financiación al que se suman recursos de IVA a la telefonía móvil y estampillas Procultura en municipios y departamentos, recursos de participación de propósito general y otros que adelante comentaremos, con repercusiones en un desarrollo creciente de la producción de bienes y servicios

culturales, en la generación de empleos en estos rubros o en la ampliación de posibilidades para el turismo cultural.

El modelo permitirá no sólo apoyar económicamente grandes manifestaciones y bienes de nuestro patrimonio, sino ampliar la base de contribuciones (de por sí significativas) que los sectores culturales hacen a las cuentas nacionales, en la actualidad superiores a 2 puntos del PIB.

El Gobierno ya expidió las reglamentaciones de esta ley (decretos 1313 de 2008 y 763 y 2491 de 2009), algo que se logró con la participación concertada de los ministerios del Interior y de Justicia, de Hacienda y Crédito Público, de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y de Cultura. Del mismo modo, el Ministerio de Cultura reglamentó aspectos técnicos mediante las resoluciones 330 y 983 de 2010 sobre patrimonio inmaterial y patrimonio material, respectivamente.

De todo cuanto supone este régimen dentro del enfoque del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, sobre el que nos motiva el compromiso de hacerlo real y no simplemente de papel, hablaremos en detalle a continuación.

¿Acaso una ley define el patrimonio cultural?

Aceptar que una ley defina qué o cuál es el patrimonio cultural que quiere valorar un pueblo y las personas que lo integran, sería tanto como afirmar que una norma jurídica puede determinar la forma de la poesía o la estética de las flores.

Ninguna ley en Colombia define o delimita cuál es nuestro patrimonio cultural. Las normas jurídicas se circunscriben a integrar, entre otros aspectos que veremos en profundidad, algunas regulaciones de protección o salvaguardia, de estímulo económico y financiación, de propiedad, de circulación y de sanción en casos de daño; también a establecer cuáles son las obligaciones o las competencias públi-

cas institucionales en los diversos ámbitos territoriales o incluso a prever derechos y deberes de las personas, pero nunca intentan o se atreven a decir qué debemos valorar como patrimonio cultural.

En este sentido, la ley 1185 de 2008 –[Ley de Patrimonio Cultural](#)– aborda sólo una enunciación o ejemplificación de los bienes materiales (muebles o inmuebles), a los que en adelante llamaremos [bienes](#), o de las expresiones inmateriales de la Cultura, a las que en adelante llamaremos [manifestaciones](#), que hacen parte de ese universo conocido como el [Patrimonio Cultural de la Nación](#).

Por supuesto un bien o una manifestación pueden considerarse Patrimonio Cultural de la Nación, cuando se hace evidente que los individuos o las comunidades los reconocen como parte de su [identidad](#), toda vez que les atribuyen, entre otros, [valores](#) o intereses de tipo histórico, artístico, científico, estético o simbólico en campos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.

Entre esos elementos integrantes de nuestro Patrimonio Cultural de la Nación encontramos, entonces, bienes muebles como cuadros, objetos prehispánicos, objetos nuevos, casas de habitación, edificios públicos, sitios urbanos, hermosas ciudades históricas, paisajes culturales, el castellano y las cerca de 65 lenguas que se hablan en el país; las recetas gastronómicas, las costumbres de caza, cocina o cultivo, los ritmos musicales, los bailes, las fiestas, tradiciones, creencias, leyendas, lugares y todo aquello que alcance a ocurrírse nos como parte de eso que entendemos como “nuestra identidad”.

Para ser patrimonio cultural no se requiere ser más bello, o más fino, o tener mayor dificultad de elaboración. El centro histórico de Cartagena de Indias o el de Mompóx son Patrimonio Cultural de la Nación, como lo es la lengua Wayunaiki, o como consideramos que también lo son las gestas del Kid Pambelé o de Lucho Herrera, o la obra de García Márquez, la Llorona Loca, las empanadas de Pipián o el ajiaco santafereño.

Incluso podríamos decir que algunos hechos luctuosos presentes en la conformación de nuestra sociedad, en tanto son referentes históricos determinantes, también son patrimonio cultural.

Entonces todo es patrimonio cultural

Es un lugar común afirmar que el Patrimonio Cultural de la Nación tiene la característica de estar integrado por todo y que, en consecuencia, es complejo hacer o dejar de hacer algo sobre éste.

Esta afirmación no es cierta. **Sólo pueden considerarse Patrimonio Cultural de la Nación** aquellos bienes y manifestaciones a los cuales las personas, los grupos, o las instituciones con competencias atribuidas legítimamente, **mediante un proceso razonable, reflexivo, transparente, público incluso, les confieren valores o atribuciones de identidad** como los que antes enunciamos.

En esta dirección, sería extraño negar que la obra de Gabriel García Márquez sea un Patrimonio Cultural de la Nación, pero absurdo resultaría reivindicar el mismo carácter para cada silla de hotel que el escritor haya visitado.

¿Para qué la ley?

Las leyes tienen un carácter instrumental de las políticas públicas y éstas, por su parte, son la expresión de la forma de ser de un Estado en un momento determinado.

Aunque parezca un lugar común, que a veces se dice sin mucho contenido de fondo, es válido reiterar que Colombia tiene una Constitución Política, nacional e internacionalmente reconocida como una **Constitución cultural**.

Esto tiene grandes implicaciones en la práctica, en la garantía que debe darse al ejercicio de derechos fundamentales, colectivos y de grupo que se entrelazan en el universo de la cultura y, por supuesto, en instrumentos que el Estado y las instituciones públicas, mediante regulaciones, intervenciones y recursos deben desarrollar para hacerlos efectivos y para arbitrar la correlación de aspiraciones y obligaciones estatales y de los particulares en este entorno.

Por ahora digamos que un simple recorrido por la Constitución nos muestra que son diversas las disposiciones que involucran elementos culturales, a decir verdad, muchas más que aquellas que de manera explícita mencionan el término o el concepto de cultura.

En efecto, de inmediato se entrelazan allí el concepto de Estado laico, los derechos de las minorías, las prerrogativas de los grupos étnicos al desarrollo de su lengua o de sus sistemas de justicia tradicionales, el sentido del libre desarrollo de la personalidad, la libertad de expresión y la proscripción de la censura; así como la facultad de escoger o desdénar creencias religiosas, el llamado a equilibrar posiciones de género o de raza, la libertad de cátedra o el respeto a la voluntad de conformar una familia o contraer matrimonio bajo los ritos o formas libremente decididos, en fin, un amplio espectro de las libertades y las potestades de deliberar.

También hay referencias explícitas a la cultura con efectos palpables. Entre ellos se destaca el hecho de que el Patrimonio Cultural de la Nación, ese enorme e indefinido universo antes enunciado, está bajo la **protección del Estado**, y que éste reconoce **la diversidad étnica y cultural**, es decir, reivindica que en nuestro pueblo cohabitan distintas naciones, etnias, costumbres y formas culturales de expresión.

También expresa que **algunos bienes de ese Patrimonio pertenecen a la Nación** y por eso son inalienables, imprescriptibles e inembargables; que **el Estado debe incluir en los planes de desarrollo (a nivel territorial y nacional) los medios de fomento a la cultura y que debe crear incentivos y estímulos para quienes la desarrollen** y que tiene potestades de **intervenir en la actividad económica de los particulares** en defensa del interés general que gravita entorno a este patrimonio.

Principalmente señala como derrotero que el Estado y todas las personas estamos en obligación de **proteger** la riqueza cultural.

Lo que determina la Constitución respecto de la cultura, **no son simples notas para discurso**. De manera que la ley debe encargarse de desarrollar esos preceptos de manera suficiente y de definir medidas para que los preceptos en este campo no queden inertes.

Como síntesis de lo dicho, podríamos afirmar que las regulaciones, leyes y reglamentaciones del Patrimonio Cultural de la Nación, se encaminan en esencia a:

- Definir instrumentos específicos para proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación.
- Desarrollar derechos culturales previstos en la Constitución y en tratados internacionales aprobados por el país, entre otros, los de crear contenidos culturales y Patrimonio Cultural, y desarrollar vehículos para garantizar el libre acceso de todos a ese patrimonio.
- Delimitar un régimen especial de protección y salvaguardia para algunos bienes y manifestaciones de condiciones o valores especiales.
- Especificar la forma como el Estado puede intervenir en la actividad económica de los particulares o en la propiedad privada en búsqueda de satisfacer el interés general de acceso y disfrute colectivo respecto del Patrimonio Cultural de la Nación.
- Concretar los elementos de apoyo económico del Estado (por ejemplo: asignaciones presupuestales, rentas de destinación especial o específica, incentivos tributarios, tratamientos preferenciales mecanismos especiales) y las modalidades de ese apoyo.
- Definir, con total precisión, las obligaciones, facultades y funciones de la Nación, las entidades territoriales (por ejemplo: municipios y departamentos), las autoridades étnicas, las instituciones públicas (por ejemplo: Ministerio de Cultura, secretarías territoriales de cultura, órganos colegiados de planeación) en este campo, así como las obligaciones y responsabilidades de los particulares, es decir, diseñar el mapa de recursos y competencias públicas en la materia, bajo un cometido de descentralización.
- Modelar las formas de intervención del Estado para superar asimetrías que se dan en la generación de bienes y servicios culturales, o, lo que es igual, intervenir para fomentar el desarrollo cultural, con profundos límites que determinan la imposibilidad de censurar, de manera directa o indirecta, los contenidos culturales y las expresiones

del Patrimonio Cultural de la Nación definidos por las personas o las comunidades.

- Definir mecanismos específicos para promover la interacción de la cultura nacional con la cultura universal.

¿Y cuál es esa ley?

Colombia ha sido un país de tradición positivista, lo que implica que se caracteriza por la alta emisión de normas jurídicas.

Bien podría decirse que desde el momento mismo de la Conquista se dictaron profusas normas relativas al patrimonio cultural, entonces fundamentalmente dirigidas a la apropiación de bienes de los grupos originarios y a la erradicación de sus costumbres ancestrales. Incluso antes del poblamiento de nuestro territorio por la Corona española existían normas consuetudinarias, no escritas, que determinaban regulaciones sobre prácticas culturales.

Mucho más cerca, con posterioridad a la devastación humana y física producida por las guerras mundiales, basándose en tratados de protección de los bienes materiales del patrimonio cultural¹, el país adoptó múltiples legislaciones que daban preeminencia del concepto “material” de la cultura, vale decir, dirigida a preservar bienes y sitios arqueológicos, “monumentos”, obras de arte y, fundamentalmente, los lugares históricos y coloniales.

De esa legislación se mantienen vigentes algunos escasos artículos de las leyes 232 de 1924, 30 de 1931, 94 de 1945, 163 de 1959, 9 de 1989, 388 de 1997, y de

1 Tratados internacionales y sus fechas de aprobación por parte de Colombia: 1936: Tratado sobre la protección de muebles de valor histórico; 1936, Pacto Roerich para la protección de las Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos; 1983, Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural; 1986, Convención sobre medidas para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales.

los decretos 1397 de 1989 y 264 de 1963. Por supuesto, no puede desconocerse que otras leyes regulan aspectos tangenciales del patrimonio, como en el caso del ordenamiento territorial (leyes 9 de 1989 y 388 de 1997), o aspectos del Código Civil, o los estatutos mineros y ambientales, todas las cuales pueden ser consultadas en la página web del Ministerio de Cultura.

Pero el **régimen o regulación especial del Patrimonio Cultural de la Nación**, está hoy plenamente integrado en **la Ley 1185 de 2008**, a la que aludiremos en adelante como la **Ley de Patrimonio Cultural** o, más resumidamente, como la **Ley de Patrimonio**.

Es una regulación dirigida a desarrollar los elementos que comentamos en acápite anterior, y que señala como objetivos explícitos respecto de este acervo, los de proveer medios de **salvaguardia y protección**, de **recuperación** (medidas de solución a tendencias lesivas o riesgos), **sostenibilidad** (mecanismos de cofinanciación que permiten la presencia de bienes y manifestaciones ahora y en el futuro) y **divulgación** (conocimiento, recreación y acceso de las personas a bienes y manifestaciones y a sus contextos).

Se trata de conceptos que, junto con el de **conservación** (ejecución de medidas para mantener la integridad del patrimonio y ayudar a su valorización, es decir, a obtener de él provecho en términos sociales o económicos), gravitan en todo el contenido de dicha Ley.

Hay que señalar que la Ley de Patrimonio modificó en forma general la ley 397 de 1997, Ley General de Cultura, la cual había sentado las bases de un renovado concepto del patrimonio cultural. Basándose en los contenidos de ésta, en nuevos reconocimientos internacionales de la preeminencia de los derechos culturales y en recientes tratados internacionales de derechos humanos, de circulación de bienes y servicios culturales, de diversidad y de inmaterialidad de la cultura, nuestra Ley de Patrimonio Cultural asume una noción vanguardista de este acervo entendiéndolo como el valor de las creaciones del pasado, pero también como un sentido de realización contemporánea que tiene que ver con el quehacer social de hoy.

Cuanto expresaremos en lo que sigue respecto del régimen del Patrimonio Cultural de la Nación corresponde a lo que regula la Ley 1185 de 2008, Ley de

Patrimonio Cultural, y sus reglamentaciones (decretos 763 y 2941 de 2009; resoluciones 0330 y 0983 de 2010 sobre patrimonio inmaterial y material, respectivamente). Sin embargo, puesto que como hemos dicho preexisten otras disposiciones, cuando aludamos a alguna de ellas la identificaremos por su nombre. Se sabe que las leyes y las reglamentaciones cambian, a veces en períodos sorprendentes. Por eso, ahondaremos siempre en los conceptos, en los fines, habitualmente más sólidos que las leyes.

Regímenes especiales dentro del Patrimonio Cultural de la Nación

Como ya hemos señalado, el Estado tiene competencias y obligaciones respecto de la generalidad del Patrimonio Cultural de la Nación, lo que trae facultades regulatorias, de intervención o de gasto.

Sin embargo, es menester puntualizar que la Ley de Patrimonio Cultural focaliza y desarrolla en forma integral un régimen especial de protección, salvaguardia, sostenibilidad, divulgación y estímulo para los **bienes muebles e inmuebles** de ese patrimonio que por sus especiales valores adquieran, mediante procedimientos predefinidos, la categoría de **Bienes de Interés Cultural**, para los cuales podrá usarse en lo sucesivo la sigla **BIC**.

También focaliza ese tipo de régimen especial en las **manifestaciones y actividades del patrimonio inmaterial** (a veces llamado **intangibles**, si bien se trata de un término objeto de discusiones) que se incorporen, dadas sus especiales características, y mediante un complejo entramado de etapas, a un instrumento que se denomina **Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial**, para la que podrá utilizarse en lo sucesivo la sigla **LRPCI**.

El régimen especial que se administra hacia los Bienes de Interés Cultural se denomina **Régimen Especial de Protección**, y **Régimen Especial de Salvaguar-**

dia el que se proyecta sobre las manifestaciones incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, el cual implica la inmediata adopción de un **Plan Especial de Salvaguardia –PES–**.

En forma paralela, veremos el alcance diferenciado de uno y otro.

No podría ser de otra manera pues, aunque profundizaremos en las características de cada campo, pensemos que los Bienes de Interés Cultural tienen propietarios particulares y también estatales (p.ej. una obra de arte Colonial o las viviendas del centro histórico de Cartagena), mientras que las manifestaciones del patrimonio inmaterial, en particular aquellas incorporadas a la aludida Lista (por ejemplo: el Carnaval de Barranquilla), pertenecen en común a la Nación, a todos los individuos, a las colectividades y grupos humanos, por lo tanto nadie puede tomar su dominio particular o privatizado.

Bienes que pueden declararse BIC

Cualquier bien mueble o inmueble que tenga la característica de representar sentidos de identidad para los colombianos y que por lo tanto haga parte del Patrimonio Cultural de la Nación, puede ser declarado Bien de Interés Cultural –BIC–.

Esa declaratoria puede ser singular, individualizada o recaer sobre un conjunto de bienes o respecto de colecciones.

Pensemos, por ejemplo, que los manuscritos de la obra de Álvaro Mutis o de cualquiera de nuestros más emblemáticos escritores son, sin duda, un Patrimonio Cultural de la Nación, pero sólo podrían quedar sujetos a un Régimen Especial de Protección si, mediante los procedimientos legalmente establecidos, se declararan en forma individualizada o en su conjunto, como Bien(es) de Interés Cultural.

Entre los BIC pueden encontrarse obras de arte, objetos, documentos, archivos, libros (soporte material), instrumentos, utensilios, bienes muebles (aquellos sus-

ceptibles de ser trasladados de un sitio a otro), inmuebles, sitios naturales, centros históricos, zonas de una ciudad, espacios públicos, parques, en cualquier caso con independencia de su época de elaboración, confección o construcción o, incluso, de las disputas sobre su propiedad o sus elementos jurídicos.

Con anterioridad a la Ley de Patrimonio Cultural se usaba el término “bienes inmateriales” para referirse a las manifestaciones del Patrimonio Cultural Inmaterial, expresión que más allá de inexacta resultaba difusa para la aplicación de un modelo de salvaguardia. De manera que hoy sólo se hace referencia al concepto de “bienes” en el caso objetos muebles o de inmuebles, es decir, cuando se alude a elementos que tienen una sustancia material.

Hay que anotar que, sin perjuicio del riguroso procedimiento que debe seguirse en cada caso para declarar cualquier bien como BIC, **la propia Ley de Patrimonio Cultural en forma directa declaró algunos.**

En efecto, quedaron subsumidos u homologados a la categoría de BIC los bienes muebles del **patrimonio arqueológico**, y los que con anterioridad a dicha Ley hubieran sido declarados como **monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos** por instancias nacionales como el Congreso de la República o administrativas como los concejos, las asambleas departamentales u otras en el contexto nacional o territorial; y, sin duda, todos los que ya hubieran recibido la categoría de BIC siguen considerándose como tales.

También quedaron homologados los **bienes muebles o inmuebles de las mencionadas categorías, incorporados en los planes de ordenamiento territorial** por las municipalidades.

De manera que, por ejemplo, un inmueble o una zona de alguna ciudad que hubieran sido incorporados a un plan de ordenamiento territorial como bienes de conservación arquitectónica, o una estatua declarada como monumento por la instancia nacional o territorial competente, están homologados por la Ley de Patrimonio Cultural al género de BIC, sin necesidad de nuevos pronunciamientos o procedimientos y, en consecuencia, se les aplica como única regulación el Régimen Especial de Protección, cuyos efectos y medidas iremos decantando.

A decir verdad, la propia Ley General de Cultura del año 1997 ya había homologado a BIC algunos bienes promulgados en denominaciones como las anotadas. El propósito no es otro que unificar la aplicación del Régimen Especial de Protección para toda esta gama de bienes declarados por fuera de los procedimientos regularizados en la Ley de Patrimonio Cultural, pero propios de la expresión política del Congreso de la República, las asambleas departamentales o los concejos municipales y distritales.

Conviene aclarar que dentro de la actividad legislativa o administrativa de las corporaciones públicas (Congreso, asambleas departamentales, concejos municipales o distritales) es habitual que se declaren múltiples bienes como patrimonio nacional, lamentablemente no siempre con el rigor, los procedimientos, ni precaviendo la responsabilidad de manejo, participación ciudadana o dotación de recursos que ello implica. Por supuesto, es una forma que, en cierto modo, desarticula el sistema consagrado de manera integral en la Ley de Patrimonio Cultural.

En estos casos, los bienes consagrados así a partir del 12 de marzo de 2008, fecha de promulgación de dicha Ley, no pueden considerarse BIC. Esto implica que el Régimen Especial de Protección sólo entraría a operar si se produce una posterior declaratoria en la categoría de BIC mediante los procedimientos e instancias previstos para el efecto.

Manifestaciones culturales que pueden incorporarse a la LRPCI

Cuando nos referimos al patrimonio cultural inmaterial, lo hacemos a la producción humana misma, a la forma en la que se expresan individuos, se relacionan éstos dentro de las sociedades, o cómo los grupos humanos se diferencian de otros.

En realidad es un concepto muy amplio que involucra, entre muchos otros, aspectos como las tradiciones, lenguas y expresiones orales; artes del espectáculo;

usos sociales, rituales y actos festivos; conocimientos y usos relacionados con la naturaleza; técnicas artesanales tradicionales; expresiones musicales, dancísticas y sonoras; expresiones rituales, escénicas, ceremoniales, juegos tradicionales; conocimientos, habilidades y técnicas asociadas a la elaboración de objetos, diseños; usos sociales, conocimientos y prácticas sobre el ser humano, la naturaleza y el universo; conocimientos, sistemas jurídicos tradicionales; conocimientos y técnicas asociadas a la gastronomía.

Se trata, en fin, de cuantas expresiones individuales o colectivas, actuales, recientes o ancestrales, se reconocen por un grupo humano como definitorias o integrantes de su identidad y que crean un imaginario social. Este concepto coincide con los desarrollos conceptuales internacionales plasmados, por ejemplo, en la Convención de la UNESCO para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, aprobada por Colombia mediante la ley 1037 de 2006, instrumento que ofrece profundos esquemas de salvaguardia frente a los riesgos que para las expresiones locales entrañan los modelos de apertura y liberalización comercial binacionales o multilaterales.

Con esta perspectiva y en atención a los fines, a los tipos de valoración y al procedimiento que más adelante describiremos, a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial –LRPCI– **pueden ingresar, manifestaciones culturales que correspondan a cualquiera de los siguientes campos:**

- Lenguas y tradición oral.
- Organización social.
- Conocimiento tradicional sobre la naturaleza y el universo.
- Medicina tradicional.
- Producción tradicional.
- Técnicas y tradiciones asociadas a la fabricación de objetos artesanales.
- Artes populares.
- Actos festivos y lúdicos.
- Eventos religiosos tradicionales de carácter colectivo.
- Conocimientos y técnicas tradicionales asociadas al hábitat.
- Cultura culinaria.
- Espacios culturales.

Ciertamente la definición o alcance de cada uno de estos **campos** o tipos de manifestaciones es susceptible de múltiples miradas. En este sentido, la reglamen-

tación de la Ley de Patrimonio Cultural (decreto 2941 de 2009) describe a qué se refiere cada campo, si bien será una valoración razonable interdisciplinaria la que individualmente establezca si una determinada manifestación corresponde a uno u otro o, si por el contrario, no se adecúa a ninguno. En este último caso las manifestaciones no pueden ingresar a la LRPCI, ni ser cubiertas por el Régimen Especial de Salvaguardia cuyos alcances iremos decantando.

Se impone destacar que, en consonancia con preceptos relativos a la generalidad del Patrimonio Cultural Inmaterial, a la LRPCI **sólo pueden ingresar las manifestaciones culturales que, además de corresponder a alguno de los campos descritos, sean compatibles con los derechos humanos y con imperativos de respeto entre comunidades, grupos de individuos y con el concepto de desarrollo sostenible.**

En una decisión trascendental dentro de la configuración de este instrumento de salvaguardia, se adopta como guía incondicional que **no pueden ingresar las manifestaciones culturales, incluidos los espectáculos, que fomenten o impliquen actos de violencia hacia los animales.**

Naturalmente este tipo de decisión parte de reconocer que existen manifestaciones a veces ancestrales (carácter cultural innegable) que, sin embargo, comportan elementos de discriminación, confrontación o de violencia física o psicológica contrarias a los mínimos establecidos y aceptados razonablemente como constitutivos de derechos humanos que conciernen a personas y pueblos. Tal sería el caso de los matrimonios obligados que forman parte de costumbres tradicionales, asunto de irreconciliable confrontación con preceptos de derechos humanos.

Del mismo modo, son muchas las prácticas tradicionales que involucran acciones lesivas de la integridad física de los animales (aunque a veces cueste creerlo, también sujetos de derechos) las cuales, en consecuencia, no pueden entrar a la LRPCI.

En síntesis, **hay prácticas cuyo carácter cultural es incuestionable, pero que por sus implicaciones lesivas contra personas o animales no ameritan el nivel especial de salvaguardia que se confiere a aquellas que ingresan en la LRPCI.**

¿Qué pasa con lo que no se declara BIC o no entra a la LRPCI?

Cabe preguntarse si los bienes y las manifestaciones culturales que no se declaran como Bien(es) de Interés Cultural –BIC– o no ingresan a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial –LRPCI– (en realidad la gran mayoría) quedan en estado de abandono o no son aptos para recibir estímulos o ayudas del Estado ni la asociación de particulares.

La respuesta es **no**, pues si bien la declaratoria de BIC o el ingreso de una manifestación a la LRPCI traen consigo la aplicación de un Régimen Especial de Protección –REP– para los primeros, y de un Régimen Especial de Salvaguardia que trae consigo un Plan Especial de Salvaguardia –PES– para las segundas, de profundos alcances sociales, regulatorios o económicos, el Estado y las propias comunidades mantienen intactas sus múltiples potestades y derechos de fomentar lo que consideran patrimonio cultural.

Algo inobjetable es que solo los BIC y las manifestaciones incluidas en la LRPCI quedan sujetos a fuertes sistemas regulatorios y de impulso contenido en los dos regímenes antes mencionados y, en algunos casos, a específicos apoyos de orden financiero o de incentivos a la inversión privada.

Pero desde la institucionalidad pública nacional y territorial es posible estimular el universo del Patrimonio Cultural de la Nación, tanto aquel que entra en categorías especiales de protección, intervención o salvaguardia (BIC y manifestaciones de la LRPCI) como el que no llega allí, por supuesto con total sujeción a procedimientos y facultades expresamente reglados.

Hay que recalcar que el patrimonio cultural no lo hace ni lo define el Estado, sino las personas y los grupos humanos, y son éstos quienes en su acción diaria, continua y cambiante deciden si lo preservan o lo olvidan y cómo lo hacen.

¿Entonces todas las manifestaciones y bienes tienen derecho, por ejemplo, a un apoyo económico automático del Estado? Por supuesto que **no**, pues las erogaciones públicas están sujetas a procedimientos, disponibilidades, prioridades,

políticas y, generalmente, a mecanismos de concurso o a valoraciones razonables y comprobables de conveniencia.

Las facultades de apoyo y, en particular de gasto público respecto de la cultura y el patrimonio cultural, no significan que cada persona o grupo pueda reclamar para sí dineros por el hecho de crear o desarrollar bienes, productos o servicios culturales, sino que lleva a concluir que siguiendo procedimientos predeterminados legalmente y con arreglo a la disponibilidad de recursos, el Estado tiene potestades para destinar incentivos y estímulos para la generalidad del patrimonio cultural declarado o no, o inserto o no en categorías especiales de protección.

Puesto que el gasto público en cualquier campo también descansa en valoraciones razonables de prioridad, las entidades nacionales y territoriales competentes pueden priorizar el gasto en BIC o en manifestaciones de la LRPCI, pero esto no limita las facultades de hacerlo para otros no insertos allí.

Finalmente, es menester aclarar que la declaratoria de BIC o la inclusión de una manifestación cultural en la LRPCI no son un sello de calidad o una patente que avale a los que están allí y condene a los que no. Se trata de actos que, como hemos dicho, sólo buscan establecer un Régimen Especial de Protección o de Salvaguardia para bienes y manifestaciones de valores o condiciones especiales.

Alcances del Régimen Especial de Protección de BIC

Con la reiteración de que el acto de declarar un bien inmueble o mueble como Bien de Interés Cultural –BIC– tiene como finalidad asignarle un Régimen Especial de Protección en virtud de los valores especiales que aquel reviste para la sociedad, cabe ver en qué consiste dicho Régimen.

Hay que afirmar preliminarmente que el Régimen Especial de Protección (al que en lo sucesivo podremos identificar con la sigla REP) es un ejercicio de intervención intensa del Estado en la libre empresa y en la propiedad privada con fundamento en el artículo 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; más 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.

Dicen que Víctor Hugo afirmaba que de una casa la propiedad es de su dueño, pero su belleza le pertenece a todos. Pues bien, más allá del disfrute puramente estético, 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 económicos, restricciones a los atributos comerciales y de disposición de la propiedad, deberes de acción y abstención para los particulares y el Estado y, en general, un intrincado mapa de competencias entre entidades nacionales y territoriales que veremos posteriormente y al que, inevitablemente, se han referido los tribunales².

En general el REP previsto en la Ley de Patrimonio determina que sobre los Bienes de Interés Cultural no pueden ejecutarse actos como los que se describen en lo que sigue, salvo con la autorización previa, expresa y sujeta a procedimientos reglados, de la entidad competente que hubiera hecho su declaratoria.

Si bien se hace una profunda descripción de atribuciones y competencias posteriormente, señalemos que son entidades con competencias en la materia (a las que en lo sucesivo denominaremos **entidades competentes**) el Ministerio de Cultura sobre los de BIC del ámbito nacional, el Archivo General de la Nación –AGN– sobre BIC archivísticos, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH– para el patrimonio arqueológico; los alcaldes municipales o distritales y los gobernadores en el contexto territorial, al paso que en un nivel de competencias de comunidades étnicas, los son las autoridades indígenas y las autoridades de comunidades negras de que trata la ley 70 de 1993.

2 Ver: Corte Constitucional, fallo C-366 de 2000; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, consulta 1548, providencia del 19 de febrero de 2004; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 1 de julio de 2004, radicación 1581.

Intervención

Se considera como intervención todo acto que ocasione cambios o alteraciones en las condiciones físicas del BIC (Por ejemplo: acciones de conservación, restauración, recuperación, remoción, demolición, desmembramiento, desplazamiento o subdivisión) y comprende desde la elaboración de los estudios y diseños hasta las obras o acciones físicas.

El Régimen Especial de Protección impone que **cualquier intervención de BIC sólo puede ejecutarse si media una previa autorización de la entidad competente**: Ministerio de Cultura respecto de los BIC del ámbito nacional, el Archivo General de la Nación –AGN– para el caso de los BIC de naturaleza archivística o el Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH– cuando estamos ante objetos arqueológicos, contextos o Áreas Arqueológicas Protegidas y sus Zonas de Influencia.

Territorialmente la autorización está en la órbita de atribuciones de los alcaldes, gobernadores y autoridades de comunidades indígenas o afrodescendientes, según corresponda a BIC declarados en el ámbito municipal o distrital, departamental o de dichas organizaciones étnicas, excepción hecha del patrimonio arqueológico y de los BIC de naturaleza archivística asignados al ICANH y al AGN, respectivamente.

Tanto la solicitud de autorización por el interesado en llevar a cabo este tipo de acciones, como la valoración de la entidad competente deben propender algunos principios o búsquedas fundamentales:

- Velar por la conservación de los valores del bien (aquellos que motivaron su declaratoria).
- Una intervención mínima, es decir, la estrictamente necesaria para conservarlo, sanarlo de las fuentes de deterioro y apoyar su estabilidad, mediante técnicas modernas o adecuadas.
- Asegurar la reversibilidad de la intervención, si en el futuro llegara a ser necesario.

- Respetar la evolución histórica del bien y abstenerse de suprimir agregados durante el paso del tiempo, sin que medie una estricta valoración crítica de los mismos.
- Sustituir elementos si es indispensable para la estructura del BIC. Cuando hay adición de elementos, éstos deben distinguirse de los originales y deben datarse. En general, las intervenciones deben ser legibles.
- Las intervenciones deben documentarse, es decir, justificarse y pormenorizarse en documentos que sirvan de memoria y antecedente a cada acción realizada.

La autorización es obligatoria con independencia de que el BIC cuente o no con un Plan Especial de Manejo y Protección –PEMP–. No obstante, si éste existe la intervención debe respetarlo.

Se reglamentaron en el decreto 763 de 2009 y la resolución 0983 de 2010 del Ministerio de Cultura, diversos tipos y alcances de intervenciones permitidas para inmuebles (primeros auxilios, reparaciones locativas, reforzamiento estructural, entre otras) y para muebles (conservación preventiva, conservación–restauración, limpieza superficial, desinfección, entre otras), y se fijan igualmente los requisitos de las solicitudes. Estos últimos se publican en la página web del Ministerio de Cultura, si bien cada instancia puede determinar otros sin contravenir la generalidad reglamentada por el Ministerio.

Adicionalmente, esas acciones sólo pueden realizarse bajo la supervisión (seguimiento, dirección, control y/o ejecución) de profesionales registrados ante la instancia que expide la autorización, y cuyo pago corre por cuenta de la persona o entidad que pide la solicita. Cada dependencia competente en el nivel nacional o territorial mantiene su propio registro de profesionales (actualizables mínimo cada 3 años, sin perjuicio de hacerlo antes) si bien pueden aceptar a quienes estén registrados en el Ministerio de Cultura u otros departamentos, distritos o municipios.

Es una gestión profesional de confianza, responsabilidad (en campos disciplinarios, penales y civiles), y de alta especialización, de manera que quienes la ejercen

deben acreditar requisitos y también perfiles previstos en las citadas reglamentaciones³.

Los principios y requerimientos sobre intervenciones de BIC acogen tanto a aquellos de naturaleza mueble como inmueble. Sin embargo, estos últimos reciben especiales regulaciones:

En primer término encontramos que la autorización de intervención por la dependencia cultural competente en el orden nacional o territorial **no puede sustituirse** por otras autorizaciones o licencias en materia urbanística como las licencias de construcción que emiten las curadurías urbanas ni, en general, por otras licencias como las ambientales.

Más aún, el otorgamiento de cualquier clase de licencia por autoridades ambientales, territoriales, o por las curadurías para llevar a cabo acciones materiales sobre inmuebles declarados BIC, deben sujetarse a los alcances del Plan Especial de Manejo y Protección –PEMP– si éste existe.

Aunque adelante ahondaremos en ello, tengamos en perspectiva que los PEMP de inmuebles deben incorporarse por las autoridades territoriales a sus Planes de Ordenamiento Territorial –POT–, de manera que el uso del suelo y las condiciones de edificabilidad en cada municipio o territorio tienen como limitante los contenidos del PEMP trazado para esas zonas o para los inmuebles ubicados en las mismas. Tal es la preeminencia de los asuntos culturales asociados al uso del suelo que la Ley de Patrimonio determina que el PEMP puede limitar los usos y edificabilidad de los inmuebles declarados BIC aunque el POT ya estuviera aprobado, es decir, el PEMP puede establecer más límites en aspectos urbanísticos que lo que estuvieran contenidos en el POT.

3 – En el caso de inmuebles: título profesional de arquitecto o ingeniero civil, matrícula profesional, y posgrado en restauración arquitectónica o urbana de no menos de un año, homologable por experiencia según reglamentación del Ministerio de Cultura; experiencia mínima de un año en proyectos sobre inmuebles del patrimonio cultural, si se trata de obras menores como primeros auxilios, mantenimiento y reparaciones locativas, y mínimo 3 años para otras obras.

– Para muebles: título profesional en restauración de muebles o credencial otorgada por el Consejo de Monumentos Nacionales; experiencia mínima de dos (2) años en estudios, proyectos y/o ejecución de acciones de intervención en bienes muebles del patrimonio cultural.

Cuanto se afirma de los inmuebles BIC se proyecta igualmente sobre los que estén ubicados en sus zonas de influencia (espacios circundantes o próximos que con la declaratoria de un BIC pueden delimitarse para amortiguar impactos negativos sobre aquél o para determinar potencialidades).

Por esa razón quien quiera realizar obras en inmuebles ubicados en la Zona de Influencia o en bienes colindantes a un inmueble declarado BIC, debe comunicarlo también en forma previa a la entidad competente del manejo de dicho BIC para que ésta, a la luz del impacto que pueda existir, apruebe su realización o solicite su adecuación al PEMP.

Bien que se trate de inmuebles o de muebles, si un BIC es demolido parcial o totalmente, o se interviene sin la autorización ya descrita, la entidad competente de su manejo en el ámbito nacional o territorial puede paralizar las obras o acciones en curso, con el apoyo de las autoridades locales y de policía.

Ante esta clase de situaciones, además de aplicar las sanciones administrativas y de promover las acciones penales existentes, las cuales más adelante describiremos, puede ordenar al propietario o al responsable, la restitución de la parte afectada, naturalmente si ello no resulta más lesivo para el bien.

Hay intervenciones de mínimo impacto enumeradas en la resolución 0983 de 2010 que no requieren la autorización descrita, si bien tienen que informarse por quien las ejecute a la entidad responsable de la aplicación del Régimen Especial de Protección.

Incluso se prevé allí que la filmación de obras audiovisuales en inmuebles del Grupo Urbano o del Grupo Arquitectónico declarados BIC no se considera intervención, siempre que aquella suponga la simple ocupación temporal, no altere su integridad y el productor declare bajo la gravedad del juramento que no se hará ninguna clase de intervención material de tales bienes.

Plan Especial de Manejo y Protección

En diversos momentos y apartes de este documento hemos hecho alusión al/los Plan(es) Especial(es) de Manejo y Protección –PEMP–.

Éste, en esencia, es un instrumento de gestión y planeación dentro del Régimen Especial de Protección, establecido selectivamente con la finalidad de determinar acciones de protección, conservación y sostenibilidad en el tiempo para algunos BIC.

Aunque sobre todos los BIC actúa el Régimen Especial de Protección que estamos analizando en esta parte del documento, no todos ellos necesitan un PEMP. La decisión sobre la conducencia de elaborarlo o no hace parte del proceso de declaratoria de cada BIC y, como adelante veremos, tras una serie de etapas si dicho Plan se estima necesario, su aprobación administrativa corresponde a cada entidad nacional o territorial competente con el concepto favorable de los consejos de patrimonio cultural de los mismos niveles, según el marco de atribuciones que adelante describiremos en detalle.

Por supuesto es una decisión compleja que implica, entre muchas otras, valoraciones sobre las características, riesgos, requerimientos o complejidades de cada BIC y que naturalmente genera costos de elaboración.

Así, el PEMP debe definir las condiciones para la articulación de los BIC con su contexto físico, arquitectónico, urbano o rural, con los planes preexistentes y su entorno socio-cultural, en búsqueda de conservar sus valores, mitigar riesgos y aprovechar las potencialidades que exponga.

Adicionalmente, precisa acciones preventivas o correctivas de conservación y establece las condiciones físicas para el efecto, a tiempo que prevé los mecanismos específicos de recuperación y sostenibilidad y, en general, las estrategias para que los ciudadanos puedan conocerlos y disfrutarlos dentro del contexto de los derechos colectivos que pretenden garantizarse con el Régimen Especial de Protección.

De modo más específico, el PEMP fija un **Nivel Permitido de Intervención** del BIC, bajo la premisa de que toda intervención puede poner en riesgo sus valores. Hay que señalar que el decreto 763 de 2009 reglamentó niveles diferenciados de obras o acciones físicas para bienes muebles e inmuebles para los cuales se define el tipo de obras que pueden adelantarse sobre el BIC o sobre su **Zona de Influencia**.

Contiene también el PEMP las **Condiciones de Manejo** en apoyo tanto a la preservación del BIC como a su sostenibilidad económica.

Éstas son pautas de acción sobre el BIC en aspectos físico-técnicos (determinantes sobre las condiciones físicas esperadas naturalmente diferenciadas entre inmuebles y muebles), administrativos (identificación de los responsables de cuidar el bien y de la aplicación del PEMP) y financieros concebidos como la identificación de recursos y proyectos para incorporar el BIC a dinámicas económicas o sociales, o los incentivos tributarios a la inversión en su mantenimiento y a la elaboración misma del PEMP.

El componente financiero de los PEMP para inmuebles puede incluir directrices de las administraciones locales en materia de gestión del suelo, como planes parciales, unidades de actuación urbanística, procesos de expropiación y de renovación urbana, así como los compromisos de inversión pública y privada. Algo más: las entidades públicas propietarias de inmuebles BIC están obligadas a proveer recursos técnicos y financieros.

También se establece dentro del PEMP un **Plan de Divulgación** para hacer conocer del público las características y valores del BIC, con el propósito de lograr respaldo comunitario a su conservación.

Del mismo modo, sobre los objetos muebles el PEMP supone identificación precisa del **Espacio de Ubicación** en el que se demarca el sitio y las condiciones de éste, en donde el BIC (bienes individualizados, conjuntos o colecciones) está ubicado, además con la limitante de que los actos de intervención o de enajenación no pueden desmembrar las colecciones, salvo autorización administrativa previa y excepcional.

La complejidad en la protección del patrimonio cultural de naturaleza inmueble lleva a que el PEMP establezca el área afectada (demarcación física del inmueble o conjunto de éstos, sus áreas construidas y libres) y, si se valora necesario, en forma selectiva una **Zona de Influencia**, que, como ya hemos sugerido, es la demarcación del contexto circundante o próximo al inmueble declarado BIC, como previsión de las potencialidades o riesgos que dichas zonas pueden generar sobre el inmueble protegido en términos de paisaje, ambiente, contexto o infraestructura.

Así mismo, impone que el PEMP de cada inmueble BIC o de su Zona de Influencia se registre en los correspondientes folios de matrícula inmobiliaria mediante solicitud gratuita dirigida por la entidad que aprueba el PEMP a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, lo que se suma a la circunstancia de que

dichos planes deben incorporarse por las autoridades territoriales en sus planes de ordenamiento territorial –POT–, pues recordemos que, aunque éste último ya estuviera aprobado, el PEMP está facultado para limitar el uso y edificabilidad de los inmuebles BIC y sus zona de influencia.

Otra particularidad que merece comentario es la del patrimonio arqueológico.

En efecto, pese a la circunstancia de que los objetos de naturaleza arqueológica, además de ser propiedad exclusiva de la Nación, están declarados directamente por la ley como BIC y tienen un régimen regulatorio plenamente regulado en la Ley de Patrimonio y en los decretos 763 de 2009 y 833 de 2000, aquella dispone que es posible que el Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH– declare en cualquier parte del territorio nacional la existencia de **Áreas Arqueológicas Protegidas**, es decir, áreas precisamente determinadas del territorio nacional, de propiedad pública o particular, en las cuales existan bienes muebles o inmuebles arqueológicos.

La finalidad de ese tipo de declaratoria, en símil de lo que hemos venido comentando respecto de los demás BIC, consiste en fijar allí un Plan de Manejo Arqueológico (también de obligatoria inclusión en los POT) que apoye la integridad del contexto arqueológico, y que determine las características del sitio e incorpore los lineamientos de niveles de intervención permitidos, protección, gestión, divulgación y sostenibilidad del mismo, a la manera en que operan los PEMP.

Incluso, el Plan de Manejo Arqueológico puede delimitar un Área de Influencia adyacente, pensado como un espacio de amortiguamiento frente a las afectaciones que podría producir la construcción u operación de obras, proyectos o actividades en el perímetro inmediato del Área declarada.

El Plan de Manejo Arqueológico igual y obligatoriamente tiene que ser aprobado por el ICANH en los proyectos de construcción de redes de transporte de hidrocarburos, minería, embalses, infraestructura vial, así como en los demás proyectos y obras que requieran licencia ambiental, registros o autorizaciones equivalentes ante la autoridad ambiental. En estos casos, antes del inicio de las obras y del otorgamiento de otras licencias, debe ponerse en práctica un Programa de Arqueología Preventiva necesario en una primera etapa para la elaboración y aprobación del citado Plan.

Oportuno destacar aquí que, si bien todos los objetos arqueológicos en tierra o en el agua (por ejemplo: ríos, lagunas y zonas marítimas) pertenecen a la Nación y sobre los mismos pueden establecerse Planes de Manejo Arqueológico, la declaratoria de Zonas Arqueológicas Protegidas o Zonas de Influencia, si bien limitan los usos del suelo conforme al referido Plan, en ningún caso afectan la propiedad de tales terrenos.

¿Cuándo se requiere PEMP?

Como ya se ha comentado, la exigencia del PEMP es selectiva y obedece a una decisión administrativa que adopta la entidad competente de declarar el BIC, previo análisis y concepto positivo del Consejo de Patrimonio Cultural del ámbito territorial al que corresponda el bien.

En forma previa, dentro de un proceso complejo que luego describiremos, la misma entidad habrá incluido el bien en una Lista Indicativa de Patrimonio Cultural de la Nación y en ese momento determinará ya si éste necesita o no dicho PEMP.

No obstante la discrecionalidad anotada, naturalmente recordando que la en la toma de decisiones administrativas eso no es lo mismo que libertad sin límite sino el resultado de un proceso valorativo dentro de parámetros predefinidos, el decreto 763 de 2009 previó algunos casos en los cuales debería adoptarse un PEMP que acompañe cada declaratoria de BIC.

Se trata de los siguientes:

- **Inmuebles del Grupo Urbano**, subdivididos en inmuebles del Sector Urbano (fracción del territorio de una población dotada de fisonomía, características y de rasgos distintivos que le confieren cierta unidad y particularidad) y en Espacio Público (inmuebles de uso público y elementos de los inmuebles privados destinados por su naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas).

En estos casos la reglamentación de la Ley de Patrimonio recomienda que siempre se formule un PEMP, a la vez que obliga a que se haga respecto de todas las declaratorias anteriores a dicha Ley.

- **Inmuebles del Grupo Arquitectónico**, entre los que se incluyen construcciones de arquitectura habitacional, institucional, comercial, industrial, militar, religiosa, para el transporte y las obras de ingeniería.

Para los BIC del Grupo Arquitectónico se recomienda formular siempre un PEMP si presentan riesgo de transformación o demolición parcial o total debido a desarrollos urbanos, rurales y/o de infraestructura; cuando su uso represente riesgo o limitación para la conservación; cuando sobre el bien o su entorno se requiera definir o redefinir normativas de conservación.

Los BIC de este Grupo declarados antes de la Ley de Patrimonio siempre requieren PEMP si están en las mencionadas circunstancias.

Finalmente hay que señalar que los inmuebles del Grupo Arquitectónico localizados en un Sector Urbano declarado BIC, no requieren PEMP específico o individualizado.

- **Bienes Muebles que sean Colecciones Privadas y Públicas**, como bibliotecas, museos, archivos, para los cuales siempre que se declaren BIC procurará formularse PEMP.

- **Monumentos en Espacio Público** ubicados en sitios como vías, plazas y parques y, en general, para los BIC clasificados como bienes muebles, también se propenderá por la formulación de PEMP siempre que se declaren BIC y, en todo caso, se formulará obligadamente respecto de los declarados antes de la Ley de Patrimonio.

Naturalmente, la autoridad competente en cada nivel territorial y en el nacional podrá decidir la necesidad de formulación y aprobación de este tipo de Planes para otros casos o tipos de bienes.

¿Quién lo debe hacer?

La formulación del PEMP, cuando se requiere hacerlo, le corresponde al propietario en el caso de los inmuebles del Grupo Arquitectónico y de los bienes muebles que sean Colecciones Privadas y Públicas. En dicha formulación puede participar cualquier persona no propietaria (tercero) que hubiera solicitado la declaratoria.

En el caso de los inmuebles del Grupo Urbano y de los Monumentos en Espacio Público, esa obligación está a cargo de las autoridades Distritales o Municipales del

territorio de localización, no obstante, las instancias departamentales y nacionales están facultadas para concurrir mediante el aporte de recursos, naturalmente si existen las apropiaciones, lineamientos y proyectos necesarios para hacerlo así.

Por supuesto, aquí debe reiterarse que las facultades o potestades de destinación de gasto hacen parte de un sistema valorativo en el que se definen, además de las atribuciones legales, la existencia de recursos, las prioridades de inversión y la presencia de procesos de apropiación presupuestal. En consecuencia, la facultad de “concurrir” a apoyar la elaboración del PEMP, que obligatoriamente deben sufragar municipios y distritos, no se torna por sí misma en una obligación para departamentos y Nación y, en consecuencia, no puede demandarse como tal a través de acciones judiciales o peticiones administrativas.

En cualquier otro escenario, la formulación del PEMP estará a cargo de su propietario o, en general, de la persona o instancia particular o pública que haya tenido la iniciativa para adelantar el proceso de declaratoria del respectivo bien como BIC.

Más allá de ese espectro de obligaciones respecto de la formulación del PEMP, cabe señalar que todas las entidades competentes en el proceso de aplicación del Régimen Especial de Protección y de declaratoria de BIC pueden formular directamente los PEMP que estimen necesario.

Respecto de los objetos arqueológicos o las Áreas Arqueológicas Protegidas, en cuyo caso ya vimos que el PEMP cobra la forma y requerimientos de un Plan de Manejo Arqueológico, lo que también sucede en los casos de intervención con obras de infraestructura ya descritas, la formulación está a cargo del tenedor (para objetos), el propietario (áreas inmuebles) o de quien ejecute obras, sin perjuicio de la facultad, que no la obligación, del ICANH o de otras instancias nacionales o territoriales de apoyarla.

Luego de su formulación, si el PEMP es aprobado por la entidad competente, es decir, por la que tiene a su cargo la declaratoria del BIC, ésta debe verificar la ejecución o implementación del descrito Plan, incluso mediante visitas e inspecciones técnicas al bien por lo menos una vez al año (se supone años contados desde la declaratoria). Sobre los BIC del ámbito nacional, las entidades territoriales pueden apoyar la revisión que corresponda al Ministerio de Cultura.

La reglamentación de la Ley de Patrimonio (decreto 763 de 2009) contempla que los llamados “Planes Especiales de Protección”, aprobados con anterioridad a la misma, se ciñen a lo contenido en ellos y se consideran para todos los efectos como PEMP. Sin embargo, cualquier modificación sí debe sujetarse al nuevo procedimiento establecido, lo que igualmente sucede con los que al momento de la reglamentación apenas estuvieran en etapa de formulación.

Los plazos para el proceso de formulación y aprobación de PEMP también están regulados⁴: la formulación no puede superar 2 años, desde el momento en el que la instancia competente hubiera definido la necesidad de dicho Plan. Ahora bien, respecto de los BIC declarados antes de la Ley de Patrimonio, se fija un máximo de 2 años para que las instancias competentes definan cuáles requieren PEMP, en cuyo caso la formulación y aprobación no pueden superar otros 2 años y bajo ninguna circunstancia el 10 de marzo de 2014.

Exportación

Los BIC muebles no pueden exportarse, salvo de manera temporal y con la previa autorización de la entidad competente (instancias que ya hemos visto y que luego detallaremos). Respecto de los objetos arqueológicos y los bienes archivísticos declarados BIC, las únicas instancias facultadas para emitir la aprobación son, respectivamente, el ICANH y el AGN.

Los fines que permiten autorizar son la exhibición al público o su estudio científico, si bien no puede negarse que, como se ha regulado para el caso de los BIC archivísticos, también los motivos legales (por ejemplo: órdenes judiciales, necesidades probatorias) facultan su salida.

El plazo máximo de autorización, en cualquier caso, no puede superar 3 años, prorrogables por una única vez hasta por un tiempo igual si así se requiere dentro de programas de intercambio entre entidades estatales, nacionales y extranjeras, naturalmente con plena valoración de la conveniencia y motivación de hacerlo así y bajo la premisa de que están prohibidas las decisiones puramente discrecionales en la administración pública.

⁴ Resolución 0983 de 2010, artículos 11 y 12.

Es evidente que la propiedad tiene aquí fuertes restricciones, pues si bien los titulares de BIC pueden disponer de ellos enajenándolos por cualquier medio (venta, herencia u otros) aquéllos no pueden salir del país en forma definitiva bajo ninguna circunstancia, incluso si su propietario fijara residencia en el exterior. Múltiples casos podrían analizarse, entre otros, el de un extranjero que adquiriese un BIC en Colombia, circunstancia bajo la cual no podría llevarlo consigo en forma definitiva; en realidad, la entidad competente debería incluso valorar con mucho celo si autoriza o no la exportación temporal, pues las garantías de retorno en este tipo de casos son precarias.

Cuanto se afirma de la exportación de BIC de propiedad privada es igualmente válido para aquellos de titularidad estatal. También procede aclarar que, aunque nada de lo que se dice de la propiedad privada de BIC cabe para los bienes arqueológicos dado que éstos pertenecen con exclusividad a la Nación, a éstos les son aplicables las condiciones de autorización para exportación temporal, en este caso por solicitud de sus tenedores.

Se ha regulado la situación de los diplomáticos colombianos acreditados en sedes internacionales, quienes, en caso de pretender la exportación temporal de BIC de su propiedad, pueden solicitar autorización al Ministerio de Cultura. En caso de expedirse, esta autorización se ciñe a los mismos plazos máximos ya comentados.

Lo mismo ocurre con la exportación de BIC para exhibición en sedes diplomáticas colombianas en el exterior, caso es de competencia exclusiva del Ministerio de Cultura. Consideramos que en este evento, dado que la sede diplomática es una especie de extensión territorial o, mejor, un lugar amparado por inmunidades internacionalmente reconocidas, el plazo de exportación no estaría sujeto a los límites ya comentados.

Naturalmente la autorización de exportación está sujeta al cumplimiento, no sólo de los fines de la exportación avalados legalmente, sino de los requisitos que aseguren de la mejor forma el retorno de los BIC al país.

Esos requisitos específicos, exigibles por todas las autoridades que tienen competencia para expedir este tipo de autorizaciones, pueden consultarse en la página web del Ministerio de Cultura.

Allí se aprecia la necesidad de constituir garantía de exportación temporal según el régimen aduanero, la acreditación documental de los bienes que se van a

exportar, la intermediación aduanera, la celebración de un contrato o convenio estatal con las garantías de cumplimiento propias, la exigencia de pólizas clavo a clavo para BIC del Estado y otros que, por dispendiosos que parezcan, son pocos para asegurar el interés general de que los BIC de interés para toda la Nación colombiana no salgan del país sin las suficientes garantías de retorno.

Para ser beneficiario de una autorización de exportación temporal de un BIC es indispensable que éste se encuentre registrado, por su propietario o por un interesado, en el **Registro de Bienes de Interés Cultural** cuyos requisitos actualiza el Ministerio de Cultura en su página web. El registro debe hacerse ante la entidad competente, según las competencias que ya hemos señalado y que puntualizaremos más adelante.

Es innegable que tantos esfuerzos de autoridades nacionales, como la policía o las instancias aduaneras, no impiden casos de expolio cultural, exportación ilícita y negociación clandestina de BIC. Colombia ha suscrito diversos tratados internacionales y bilaterales⁵ que buscan la protección o repatriación de nuestros bienes en esos casos o en situaciones de daño y, por supuesto, implican un compromiso nacional de actuar con reciprocidad.

Enajenación

Los propietarios privados o particulares de **BIC muebles** que pretendan enajenarlos, es decir, transferirlos mediante cualquier modo civil o comercial, deben ofrecerlos en primer orden a la autoridad que hubiera efectuado la respectiva declaratoria, con el propósito de que ésta ejerza una **primera opción de adquisición**.

5 Ley 14 de 1936, Tratado sobre la protección de muebles de valor histórico; Ley 36 de 1936, Pacto Roerich para la protección de las Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos; Convención para la Protección del patrimonio Mundial Cultural y Natural, París 1972; Ley 45 de 1983, Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural; Ley 63 de 1986, Convención sobre medidas para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales; Ley 16 de 1992, Convenio con Perú para la protección, conservación y recuperación de bienes arqueológicos, históricos y culturales; Ley 340 de 1996, Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto Armado, reglamento y protocolo; Ley 587 de 2000, Convenio con Ecuador para la recuperación y devolución de bienes culturales robados; Ley 896 de 2004, Convenio con Bolivia para la Recuperación de bienes culturales y otros específicos robados, importados o exportados ilícitamente; Ley 1130 de 2007, Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado; Ley 1304 de 2009, Convenio de Unidroit sobre los bienes culturales robados o exportados ilícitamente; Decisiones de la Comunidad Andina de Naciones;

Se trata simplemente de una oferta que ocurre, como cualquier otra del mundo comercial, mediante una comunicación a la entidad competente responsable de la declaratoria, en la que se informe la intención de vender, las características, descripción, el registro que se hubiera efectuado del BIC, y, por supuesto, el precio base de transferencia. Obviamente, esta oferta debe ser anterior a cualquier transferencia a terceros.

Si la entidad competente manifiesta interés de adquisición o si, por invitación, coordinación o información de ésta, lo hace cualquier otra entidad estatal, entonces deberá la interesada llevar a cabo un avalúo basado en razones técnicas y experticia.

En caso de que se logre un acuerdo en el bien y en el precio, puede consolidarse la transferencia, en nuestro criterio, sin ningún otro requisito diferente de aquellos que se exigen en materia presupuestal y contractual a las entidades estatales, bajo la perspectiva de que éste sería un contrato que se celebraría en forma directa.

¿Cómo desconocer que ese mundo ideal difícilmente ocurre en la práctica debido a restricciones y prioridades presupuestales del Estado?

De modo que si no hay interés o posibilidades de adquisición en esa primera opción, así deberá informárselo la entidad competente al oferente. Se estima que esta respuesta debe darse dentro de los términos máximos consagrados legalmente para atender el derecho de petición de interés general o particular, pues no puede dejarse a quien tiene la expectativa de vender en un limbo mientras todo el Estado decide si adquiere o no; dentro del mismo término, si la entidad competente no tiene posibilidades o interés de adquisición, deberá valorar a cuál otra instancia pública podría interesar el bien, incluso publicándolo en sus recursos informáticos o por otras vías (asunto no reglamentado, pero que de forma evidente se sigue por las reglas de las actuaciones administrativas).

Igualmente la Ley de Patrimonio impone a quienes efectúen transferencias de BIC de propiedad privada, **tanto muebles como inmuebles**, que le **comuniquen a la entidad competente tal transferencia de dominio a cualquier título**, lo que debe ocurrir dentro de un plazo no superior a los 6 meses siguientes a la celebración del respectivo negocio jurídico. Por supuesto, esta información se anotará en el Registro de BIC.

La enajenación, **cuando se está en presencia de colecciones declaradas BIC, no puede llevar consigo jamás la disposición individual de algunos de sus elementos**, salvo con la autorización previa de la autoridad competente.

Como complemento, los bienes de interés cultural de **propiedad pública** como los de uso público (parques, sitios declarados BIC), o los de propiedad estatal (bienes fiscales, como una colección de arte de un museo público), así como el **patrimonio arqueológico que pertenece a la Nación** (tipo de propiedad diferente a la puramente estatal o pública), son **inalienables** (están fuera del comercio y no son transmisibles mediante ningún modo Civil), **imprescriptibles** (no son de adquisición por la posesión en el tiempo, y su titular la entidad estatal o la Nación, pueden reclamarlos o reivindicarlos sin límite de tiempo frente a quien los tenga en su poder), e **inembargables** (no pueden ser prenda de garantía comercial)⁶.

Excepcionalmente el Ministerio de Cultura, en lo que respecta a los BIC de propiedad de entidades nacionales, o las alcaldías, gobernaciones y autoridades de los territorios indígenas y de las comunidades negras respecto de los BIC de sus ámbitos de jurisdicción, pueden autorizar la enajenación o préstamo de esos bienes entre entidades estatales.

En búsqueda de promover la asociación público privada constitucionalmente protegida, y en esencia con la finalidad de que el sector no gubernamental apoye la protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio, lo que implica que participe en su financiación, puesta en valor y en el desarrollo de modelos que permitan el mejor acceso comunitario a los mismos, estas instancias competentes pueden autorizar a las entidades estatales propietarias de BIC para que los den en comodato a instituciones privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, hasta por 5 años prorrogables, con sujeción a convenios y contratos de asociación regidos por el artículo 355 de la Constitución y por la ley 489 de 1998.

Incluso pueden autorizar la celebración de otro tipo de contratos, entre otros el de concesión, siempre que signifique la entrega de dichos BIC a particulares con las finalidades insustituibles ya mencionadas, es decir, esta figura no puede derivar en la permanencia del BIC en un sitio que no garantice el disfrute y acceso del público, como sería, por ejemplo, dar en comodato una obra de arte declarada BIC a un particular para que adorne sus oficinas.

6 Constitución Política, artículos 63 y 72; ley 1185 de 2008.

Aunque puede tratarse de un asunto que permita múltiples interpretaciones, consideramos que, por vía de ejemplo, tampoco es posible desde la expedición de la Ley de Patrimonio que una entidad estatal propietaria de un BIC lo dé en arrendamiento a particulares, si lo hace por razones estrictamente económicas y si tal transacción no lleva aparejado un modelo de acceso y disfrute del público. Por otra parte, no hay que perder de vista que el Consejo de Estado en algunos casos específicos se ha manifestado contrario a la celebración de contratos de arrendamiento sobre bienes de uso público.

Finalmente viene a punto destacar que todo lo expuesto en este acápite es de competencia exclusiva del ICANH respecto del patrimonio arqueológico (naturalmente sin ninguna aplicación del régimen de enajenaciones, pues hemos reiterado que este acervo es inalienable y no le pertenece a ninguna entidad estatal sino a la Nación), y de atribución exclusiva del AGN lo pertinente a los BIC de naturaleza archivística; vale decir que respecto de estos BIC las entidades territoriales no tienen atribuciones como las señaladas.

Alcances del Régimen Especial de Salvaguardia de manifestaciones culturales

Algunas expresiones, prácticas y, en general, manifestaciones del Patrimonio Cultural Inmaterial, debido a sus especiales valores que más adelante veremos, ameritan y pueden quedar cobijadas por un Régimen Especial de Salvaguardia.

Para el efecto deben ser incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial –LRPCI– que, según su representatividad en el orden nacional, territorial o en otros escenarios étnicos, administran respectivamente el Ministerio de Cultura, las alcaldías, gobernaciones o las autoridades indígenas y afrodescendientes.

La inclusión en dicha Lista, tras el proceso institucional–comunitario que también describiremos, implica la inmediata adopción de un **Plan Especial de Salvaguardia –PES–**, instrumento que en realidad es el soporte o alcance del Régimen Especial de Salvaguardia al que estamos haciendo alusión.

De acuerdo con la UNESCO, se entiende por “salvaguardia” las medidas encaminadas a garantizar la viabilidad del Patrimonio Cultural Inmaterial. Allí quedan comprendidas la identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión –básicamente a través de la enseñanza formal y no formal– y la revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos.

Un interés principal de la salvaguardia, como incluso lo anota la Convención de la UNESCO para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial aprobada por Colombia y tenida como referencia en el desarrollo regulatorio que contiene la Ley de Patrimonio, radica en que las culturas encuentren siempre el modo de hacer notar sus diferencias. La salvaguardia pretende en general proveer algunos instrumentos para contrarrestar riesgos de orden social, económico, de mercado, entre muchos otros que pueden afectar a las prácticas culturales o a sus creadores o portadores que no son otros que las comunidades y las personas o, en fin, promover la revitalización, preservación, el acceso comunitario al maravilloso mosaico de las expresiones culturales altamente caracterizadas por su dinamismo y capacidad de crear cohesión social.

Como ya hemos dicho, de acuerdo con nuestro sistema regulatorio del Patrimonio Cultural Inmaterial, con la inclusión de una manifestación cultural en la LRPCI de cualquier ámbito de competencia, debe aprobarse un PES, concebido como un acuerdo social y administrativo, y como un instrumento de gestión mediante el cual se establecen acciones y lineamientos encaminados a garantizar la salvaguardia de la manifestación incorporada a la LRPCI y, por lo mismo, del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación.

El PES debe contener los siguientes componentes:

- **Identificación y documentación** de la manifestación, de su historia, de otras manifestaciones conexas o de los procesos sociales y de contexto en los que se desarrolla.

- **Identificación** de los beneficios e impactos de la manifestación y de su salvaguardia en función de los procesos de identidad, pertenencia, bienestar y mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad identificada con la manifestación.
- **Medidas** de preservación de la manifestación frente a factores internos y externos que amenacen con deteriorar o extinguir la manifestación. Esto implica contemplar en el PES medidas preventivas y correctivas frente a los factores de riesgo o amenaza.
Este componente debe incluir un anexo financiero y una acreditación de los diversos compromisos institucionales públicos o privados que se adquieren respecto del PES, si bien el Ministerio de Cultura puede determinar los casos en los que este requisito financiero no es indispensable.
Los compromisos institucionales tienen tal carácter que trascienden el espacio de simples voluntades. Por eso, puede definirse la celebración de convenios, instrumentos o documentos de compromiso que garanticen la concertación y acuerdo interinstitucional y comunitario del PES.
- **Medidas** orientadas a garantizar la viabilidad y sostenibilidad de la estructura comunitaria, organizativa, institucional y de soporte, relacionadas con la manifestación.
También este componente debe implicar un anexo financiero y una acreditación de los diversos compromisos institucionales públicos o privados que se adquieren respecto del PES, con la misma facultad del Ministerio de Cultura de determinar casos en los que este componente no se requiere y con iguales posibilidades de celebración de compromiso como los que se describieron en el anterior.
- **Mecanismos** de consulta y participación utilizados para la formulación del PES, y los previstos para su ejecución.
- **Medidas** que garanticen la transmisión de los conocimientos y prácticas asociados a la manifestación.
- **Medidas** orientadas a promover la apropiación de los valores de la manifestación entre la comunidad, así como a visibilizarla y a divulgarla.

- **Medidas** de fomento a la producción de conocimiento, documentación de la manifestación y de los procesos sociales relacionados con ésta.
- **Medidas** que garanticen el derecho de acceso de las personas al conocimiento, uso y disfrute de la respectiva manifestación, sin afectar los derechos colectivos, y sin menoscabar las particularidades de ciertas manifestaciones en comunidades tradicionales.

Este tipo de medidas puede definir la eliminación de barreras en términos de precios, ingreso del público, u otras que puedan afectar los derechos de acceso de la comunidad y de las personas, o que pueden constituir privilegios inequitativos. Es decir, encontramos aquí una potestad de intervención que puede ejercer la entidad competente de hacer la inclusión en la LRPCI para evitar prácticas discriminatorias o limitantes de los derechos fundamentales y colectivos de acceso a las actividades del Patrimonio Cultural Inmaterial.

Por supuesto ninguna de las determinaciones del PES debe afectar la naturaleza misma de la manifestación, en consideración a que existen múltiples prácticas culturales que en sí mismas se encuentran circunscritas a determinados grupos o personas dentro de una misma comunidad, naturalmente si esta clase de característica propia es reconocida por la comunidad y no contraría postulados de derechos humanos.

- **Medidas** de evaluación, control y seguimiento del PES.

En casos en los que sea necesario, está habilitado legalmente también para determinar restricciones precisas en materias relativas a la divulgación, publicidad o prácticas comerciales asociadas a la manifestación de que se trate, así como a su acceso con fines privados, incluso para regular los precios de los espectáculos y actividades en sitios públicos. Por supuesto se trata de medidas de intervención complejas que, una vez formuladas dentro del PES, deben evaluarse por el Consejo de Patrimonio Cultural respectivo y por la entidad competente al momento de definir el ingreso de la manifestación a la LRPCI y de aprobar dicho PES.

Señalemos para finalizar que el PES, dadas las condiciones cambiantes de cada manifestación, debe revisarse cada 5 años como mínimo y, en todo caso, siempre que se estime pertinente.

Sistemas de valoración

Hemos recalcado que la declaratoria de un bien como Bien de Interés Cultural –BIC– o la inclusión de alguna manifestación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial –LRPCI–, son mecanismos para asignar a los primeros un Régimen Especial de Protección y a las segundas un Régimen Especial de Salvaguardia, cuyos alcances, implicaciones, obligaciones o determinantes se resaltaron en los acápite anteriores.

Ambas situaciones (declaratoria de BIC o inclusión de una manifestación cultural en la LRPCI) tienen ocurrencia cuando ha mediado un proceso de valoración mediante el cual se disciernen para unos y otras algunas características especiales o **valores** que aconsejan la aplicación de los mencionados regímenes, hecho que no desconoce de ninguna manera la existencia de una gran mayoría de bienes y manifestaciones culturales que, sin requerir de los mencionados regímenes, hacen parte indiscutida del Patrimonio Cultural de la Nación y tienen su propio desarrollo y reconocimiento por la sociedad, los individuos o el aparato estatal.

Aclaremos: el ingreso a esas categorías especiales de protección o salvaguardia, las cuales además de beneficios implican cargas públicas y obligaciones, es el resultado de una expresión de voluntades ciudadanas, colectivas o estatales. De manera contraria, libre y legítima, esa voluntad o iniciativa pueden no expresarse jamás. Dicho de otro modo, no es acertado considerar que son mejores o más destacados los bienes y manifestaciones que, respectivamente, se declaran BIC o ingresan a la LRPCI, respecto de otros bienes y manifestaciones del Patrimonio Cultural de la Nación que no cuentan con ese tipo de promulgación. La diferencia radica en que a los BIC y a las manifestaciones de la LRPCI se les aplican regímenes y regulaciones que no operan sobre los demás.

Bienes

En cuanto se refiere a los bienes de naturaleza mueble o inmueble, si alguno pretende declararse como BIC y efectivamente llega a esa proclamación, independientemente de donde provenga la iniciativa, debe contener **valores** de orden **histórico, estético o simbólico**, en realidad, todos o alguno de éstos.

Algunas pautas de atribución de significaciones culturales, denominadas **criterios de valoración**, apoyan la identificación de los mencionados valores del bien; en general esos criterios se basan en la antigüedad, autenticidad, constitución, forma, estado de conservación, contexto ambiental, contexto urbano, contexto físico, representatividad y contextualización sociocultural del mismo.

Los valores y criterios de valoración anotados, tienen profundas diferencias, no sólo en el alcance de su concepto o definición, sino en su capacidad para ser aplicados a la ilimitada gama de bienes y a su naturaleza, contenido o fin (por ejemplo: archivos, obras de arte, objetos de uso habitacional, inmuebles, sitios y muchos otros existentes o por inventar).

La reglamentación de la Ley de Patrimonio (decreto 763 de 2009) asume definir su contenido, si bien es la aplicación de criterios multidisciplinarios la que debe dar el alcance de uno u otro valor o criterio de valoración, así como a los demás que en el futuro reglamento, de ser necesario, el Ministerio de Cultura.

Algo que sí resulta indispensable es que en el proceso de declaratoria de un BIC y en la decisión final al respecto, se determine la presencia de todos o alguno de dichos valores y que opere también una valoración mediante alguno o todos los mencionados criterios.

Manifestaciones culturales

El proceso institucional comunitario necesario para incorporar cualquier manifestación cultural en una Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, tanto en la nacional como en las listas de las entidades territoriales o de las autoridades indígenas y afrodescendientes, con el único propósito de establecer para aquélla un Plan Especial de Salvaguardia –PES–, requiere que se verifiquen respecto de dicha manifestación los siguientes elementos y características, designados como **criterios de valoración**⁷:

- **Pertinencia.** Que corresponda a cualquiera de los campos o clases de manifestaciones culturales susceptibles de ingresar en la LRPCI. Recor-

7 Decreto 2941 de 2009, artículo 9º.

demos que solo el tipo de manifestaciones que enumera el decreto 2941 de 2009, artículo 8º, están habilitadas para entrar en dicha Lista y que se excluyen, por ejemplo, las prácticas o espectáculos que impliquen violencia contra los animales.

- **Representatividad.** Que sea referente de los procesos culturales y de identidad del grupo, comunidad o colectividad portadora, creadora o identificada con aquélla.
- **Relevancia.** Que sea socialmente valorada y apropiada por el grupo, comunidad o colectividad, por contribuir de manera fundamental a los procesos de identidad cultural y que sea considerada una condición para el bienestar colectivo.
- **Naturaleza e identidad colectiva.** Que sea de naturaleza colectiva, que se transmita de generación en generación como un legado, valor o tradición histórico cultural y que sea reconocida por la respectiva colectividad como parte fundamental de su identidad, memoria, historia y patrimonio cultural.
- **Vigencia.** Que esté vigente y represente testimonio de una tradición o expresión cultural viva, o que represente un valor cultural que debe recuperar su vigencia.
- **Equidad.** Que el uso, disfrute y beneficios derivados de la manifestación que pretende incluirse en la LRPCI, sean justos y equitativos respecto de la comunidad o colectividad identificada con ella, sin desconocer en este tipo de valoración los usos y costumbres tradicionales y el derecho consuetudinario de las comunidades locales, los cuales en su propio decurso en ocasiones circunscriben el desarrollo de una práctica a determinadas personas, si bien en este tipo de casos hay un reconocimiento o aceptación colectiva.
- **Responsabilidad.** Que no atente contra los derechos humanos, ni los derechos fundamentales o colectivos de las personas o los grupos sociales; contra la salud de las personas o la integridad de los ecosistemas.

Diversos tipos de riesgo atentan contra las prácticas sociales que consideramos Patrimonio Cultural Inmaterial. Entre ellos podríamos referirnos a la exposición

extrema a procesos de comercialización o a sistemas competitivos de mercado sin provisiones, regulaciones o mecanismos de defensa suficientes, el desplazamiento forzado, las migraciones en búsqueda de oportunidades de educación, trabajo, seguridad social o de satisfacción de necesidades básicas del ser humano en comunidades de significativo nivel de pobreza, la desvalorización que algunas comunidades hacen de sus propias costumbres y prácticas, o la desaparición de los portadores de algunas expresiones culturales.

De manera que se ha previsto que, no siendo un criterio de valoración en sí mismo, las manifestaciones que presenten factores de riesgo o amenaza a su existencia o conservación, tienen prioridad para ser incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial.

Priorizar allí supone un ejercicio lógico de evaluación que pueda concretarse, por ejemplo, en el desarrollo del procedimiento de inclusión en la LRPCI mediante el trámite privilegiado de una manifestación en peligro respecto de otra que no lo está; o apurando los términos legalmente establecidos, o dosificando el tipo de exigencias formales para postular las manifestaciones afectadas por esa clase de amenazas a una LRPCI, en fin, valorando múltiples maneras de agilizar la adopción pronta y oportuna de un PES.

Esto no lleva de ninguna manera a la obligación de incluir en la LRPCI todas las manifestaciones en algún tipo de riesgo, pues éstos son múltiples y de compleja identificación o naturaleza. Además, el proceso de inclusión en la LRPCI supone iniciativas ciudadanas en la mayoría de casos, si bien existen reservas de acción oficiosa por las entidades nacionales o territoriales competentes.

Determina la prioridad establecida, por el contrario, que en escenarios en los que se encuentren en estudio o en proceso manifestaciones en riesgo con otras que no lo están, aquéllas deben tener preferencia y prerrogativas en el trámite institucional comunitario que lleva a incorporarlas a la LRPCI y a proveerlas de un PES.

Procedimientos para declarar BIC o incluir manifestaciones en la LRPCI

Tanto la declaratoria de BIC, como la inclusión de una manifestación cultural en la LRPCI son el resultado de un procedimiento o actuación complejos, en los que se van surtiendo etapas en las que participan ciudadanos, colectividades, administración pública y cuerpos colegiados y consultivos del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación.

Procedimiento para BIC

En lo que respecta a la declaratoria de BIC del ámbito nacional a cargo del Ministerio de Cultura, como en lo que corresponde a las declaratorias de BIC en el ámbito territorial de competencia de los alcaldes municipales o distritales y gobernadores y finalmente, las declaratorias que de igual manera pueden emitir en sus jurisdicciones las autoridades indígenas y afrodescendientes, el procedimiento está plenamente reglado en la Ley de Patrimonio, en el decreto 763 de 2010 y en la resolución 0983 de 2010 expedida por el Ministerio de Cultura. Éste contempla en forma básica las siguientes etapas:

- **Inclusión en la LICBIC.** Como un primer paso, el bien cuya declaratoria como BIC esté en proceso debe incluirse en una Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural –LICBIC– por la autoridad competente de efectuar la declaratoria.

La autoridad que lleva el trámite de declaratoria podrá incluir un determinado bien en su LICBIC, si la solicitud de declaratoria reúne los requisitos exigidos⁸ y si determina que el mismo cumple preliminarmente con los valores y criterios de valoración que permiten la declaratoria del BIC, según vimos en acápite anterior.

⁸ Los requisitos que deben cumplirse para postular la declaratoria de un BIC están previstos en la resolución 0983 de 2010, artículo 2º.

En realidad la LICBIC no es otra cosa que un registro de información al que ingresan los bienes que están en proceso de estudio para ser declarados BIC o para negar la declaratoria. Las entidades con atribuciones para este tipo de decisiones (Ministerio de Cultura para el nivel nacional, alcaldes municipales y distritales, gobernadores y autoridades indígenas y afrodescendientes) deben conformar y administrar cada una en el ámbito de sus jurisdicciones su propia LICBIC.

El procedimiento desde cuando inicia el estudio para que un bien (público o privado) se declare BIC, lo cual surge de la iniciativa de cualquier persona (propietaria o no) o de manera oficiosa, hasta el momento en el que la instancia competente decide si lo incluye o no en la LICBIC, se ciñe a los plazos y, en general, las regulaciones establecidas para las actuaciones administrativas en el Código Contencioso Administrativo.

Si entonces en el trámite se verifica el cumplimiento de requisitos, valores y criterios de valoración necesaria, el bien puede incluirse en la LICBIC. Éste es un acto administrativo, sujeto a los requisitos básicos de este tipo de pronunciamiento oficial; no requiere otra formalidad que inscribir o anotar el bien en la correspondiente Lista, según campos de información reglamentados⁹ y puesto que se trata de un acto de trámite no caben recursos administrativos (vía gubernativa) contra el mismo.

Algo muy importante: a partir de la inclusión de un bien en la LICBIC la instancia que lleva el trámite debe definir en un término máximo de 2 meses si el mismo requiere o no la formulación de un Plan Especial de Manejo y Protección –PEMP–. Sin embargo, la inclusión en la LICBIC no implica de ninguna manera que el bien quede sujeto al Régimen Especial de Protección que ya tratamos, pues esto ocurrirá sólo cuando se produzca su declaratoria como BIC.

Por el contrario, contra la negativa de hacerlo, que debe constar en un acto administrativo motivado como todos los de la administración y comunicado al solicitante, sí proceden recursos legales. Para esta decisión,

⁹ Resolución 0983 de 2010, artículo 5°.

la instancia competente puede consultar el concepto del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural.

Cada LICBIC debe actualizarse y publicarse por medios electrónicos o físicos, como información a la colectividad cuyo interés general está involucrado.

La permanencia del bien en la LICBIC es temporal hasta el momento en el que se adopte la decisión de declararlo o no como BIC y, en todo caso, por un periodo no mayor a 2 años al cabo de los cuales deberá ser retirado de la Lista; si subsiste el interés, puede intentarse nuevamente el trámite. En todo caso, este término debe conciliarse con otro previsto en el procedimiento en el sentido de que en la eventualidad de que el bien requiera PEMP, éste tiene un plazo máximo de formulación y aprobación de 2 años, lo que sin duda superaría el límite antes comentado.

- **Formulación del PEMP y cumplimiento de requisitos de continuidad del proceso.** Si con la decisión de incluir el bien en la LICBIC se define la necesidad de que este cuente con un PEMP, por regla general el solicitante de la declaratoria deberá formularlo, sin perjuicio de que la entidad competente de la declaratoria lo haga en forma directa, facultad residual que siempre mantiene.

Recordemos, sin embargo, que en el caso de los inmuebles del Grupo Urbano y los Monumentos en Espacio Público, la formulación está a cargo de las autoridades Distritales o Municipales del territorio de localización, a lo que pueden por voluntad propia concurrir en apoyo las instancias departamentales y nacionales.

El plazo para la formulación y aprobación del PEMP no puede superar 2 años desde el momento en el que se define si el bien lo requiere. En este período el interesado debe acreditar otros requisitos de información reglamentados¹⁰.

- **Concepto del Consejo de Patrimonio Cultural.** Posteriormente, el expediente de la declaratoria (la postulación, las recomendaciones, las va-

10 Resolución 0983 de 2010, artículo 8°.

loraciones, los antecedentes y el PEMPMP si este fue exigido) debe ser presentado por la entidad que lleva a cabo el trámite, ante el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural si se trata de bienes del ámbito nacional, el respectivo Consejo Departamental de Patrimonio Cultural, para los bienes del ámbito departamental, municipal o de competencia de las autoridades indígenas y afrodescendientes, o al Consejo Distrital de Patrimonio Cultural en el escenario de los bienes que estén en proceso de declaratoria en el contexto distrital.

El Consejo respectivo en este estado del proceso emite su concepto positivo o negativo sobre la declaratoria y sobre el PEMP si éste se ha requerido, de donde puede derivarse la aprobación, la negación o la necesidad de efectuar ajustes en la valoración o en el PEMP o, en general, en cualquiera de los elementos que conforman esta actuación que, como hemos afirmado, es compleja, es decir, está integrada por diversos elementos, requisitos y etapas.

La propuesta al Consejo, las correcciones o los ajustes al PEMP podrán presentarse tantas veces como sea necesario. Consideramos que en todo caso no pueden perderse de vista los 2 años desde que el bien entró en la LICBIC como término máximo de permanencia en ese registro de información, lo que condiciona los términos generales del procedimiento.

- **Decisión.** El procedimiento concluye con la decisión de declarar el bien como BIC, o de negar dicha medida.

La decisión de la entidad o autoridad competente (como ya hemos dicho, Ministerio de Cultura, alcaldes, gobernadores, autoridades étnicas) se adopta mediante acto administrativo motivado, con base en el concepto del Consejo de Patrimonio Cultural respectivo, y teniendo en cuenta que su pronunciamiento tiene carácter vinculante u obligatorio.

El acto de declaratoria debe contener, como mínimo, la descripción y localización del bien o conjunto de bienes, delimitación del área afectada y la Zona de Influencia en el caso de bienes inmuebles, descripción del espacio de ubicación en el caso de bienes muebles, criterios de valoración y valores considerados para la decisión, la enunciación del Régimen Especial de Protección –REP– que entra a aplicarse al bien, la aprobación

del PEMP si éste se requiere y el cual hará parte del acto administrativo, la referencia al régimen sancionatorio por violaciones al REP y la decisión de declarar el bien como BIC.

Así mismo, cuando estamos en presencia de inmuebles, este acto debe indicar la comunicación a la Oficina de Registro de Instrumentos, para la correspondiente anotación en el folio de matrícula inmobiliaria.

Cualquier persona puede presentar recursos administrativos contra el acto. Del mismo modo, éste puede controvertirse jurisdiccionalmente por violación al procedimiento o por cualquier otra causal administrativa.

El patrimonio cultural es cambiante al ritmo que cambian las convicciones o aspiraciones de una sociedad. Por eso las declaratorias de BIC tienen la posibilidad de ser revocadas, no sólo por las causas previstas en el Código Contencioso Administrativo como las contrariedades a la ley, sino cuando los bienes declarados BIC pierden los valores que motivaron la decisión.

La petición de que un acto de esta naturaleza se revoque puede ser presentada por cualquier persona, naturalmente de manera razonada y argumentada, y en la decisión que adopte la misma autoridad que hizo la declaratoria debe consultarse también el concepto vinculante del Consejo de Patrimonio Cultural de su ámbito de jurisdicción.

Para finalizar, señalemos que la reglamentación permite que en el campo de la declaratoria de archivos BIC, atribución exclusiva del Archivo General de la Nación, se desarrolle un modelo propio. Éste deberá cumplir etapas obligadas como las ya descritas en cuanto a las iniciativas, estudio, definición de la necesidad de PEMP, concepto del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural y decisión, si bien se espera que el procedimiento involucre la participación de las entidades del Sistema Nacional de Archivos.

También aclaremos que todo el procedimiento descrito no es de aplicación para el caso de la declaratoria de Áreas Arqueológicas Protegidas y sus Áreas de Influencia, de atribución exclusiva del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, sin necesidad en este caso del pronunciamiento de ningún otro órgano.

Procedimiento para manifestaciones culturales

La inclusión de manifestaciones culturales en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial –LRPCI– del ámbito nacional a cargo del Ministerio de Cultura y del Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH– en forma conjunta, o en la Lista de los municipios, distritos y departamentos de competencia de los alcaldes municipales o distritales y de los gobernadores, está sujeta al siguiente procedimiento de participación comunitaria y concertación reglado en la Ley de Patrimonio y en la resolución 330 de 2010 expedida por el Ministerio de Cultura:

- **Postulación.** La postulación o iniciativa, dirigida a que una manifestación cultural se incluya en una LRPCI, puede provenir de entidades estatales o grupos sociales, colectividades, comunidades, o personas naturales o jurídicas. También puede surgir de oficio por la entidad encargada de la conformación y manejo de la respectiva Lista en el ámbito nacional o territorial, entendiendo que hay una Lista nacional cuyo manejo está a cargo del Ministerio de Cultura con el Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH–, y una Lista en cada uno de los municipios, distritos y departamentos del país.

La postulación siempre se hace en interés general, teniendo en consideración que este patrimonio pertenece a la Nación y no puede tener, por eso, propietarios o titulares individualizados, con independencia de que existan manifestaciones, como por ejemplo carnavales o fiestas que cuenten con algunas entidades privadas o mixtas con funciones operadoras o de gestión.

Igualmente, la petición para que una determinada manifestación entre en la LRPCI, debe especificar las características de aquella, la proyección geográfica, la identificación de la comunidad en la que se desarrolla, su periodicidad si es el caso, y la coincidencia de la misma con cualquiera de los campos del Patrimonio Cultural Inmaterial susceptibles de entrar en la Lista, los cuales junto con los demás requisitos necesarios para postular están previstos en el decreto 2941 de 2009¹¹.

11 Decreto 2941 de 2009, artículos 8º, 11º.

- **Revisión de requisitos y valoración preliminar.** El proceso de revisión de requisitos en la instancia competente de llevar a cabo el proceso en el nivel nacional o territorial cuenta con un plazo de 2 meses, dentro del cual se pueden solicitar aclaraciones o la complementación de aspectos de la postulación misma.

En esta etapa se lleva a cabo por la instancia competente del proceso, una valoración preliminar de la coincidencia de la manifestación con los campos susceptibles de ingreso a la Lista (recordemos que, por ejemplo, las prácticas culturales que implican violencia hacia los animales, no pueden hacer parte de la Lista) y de los criterios de valoración necesarios para considerar su relevancia¹².

Si la instancia competente encuentra que no hay coincidencia con los campos y criterios de valoración establecidos en el mismo plazo de revisión de requisitos generales se le debe informar así al postulante. Éste puede insistir¹³, caso en el cual en el término máximo de 1 mes el respectivo Consejo de Patrimonio Cultural debe emitir su concepto con destino a la entidad que adelanta el proceso.

Si se mantiene la negativa el postulante puede presentar los recursos administrativos previstos en el Código Contencioso Administrativo.

En el mismo plazo de valoración, si el funcionario ante quien se formula la postulación en el ámbito de los municipios, distritos y departamentos estima que la manifestación corresponde a otro ámbito territorial, puede remitirla al que considere competente, previo concepto favorable del respectivo Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural.

Las manifestaciones del Patrimonio Cultural Inmaterial pertenecen a la Nación en su conjunto, si bien éstas pueden tener en muchos casos focos de interés o desarrollo en comunidades específicas. Por eso, cuando

12 Decreto 2941 de 2009, artículos 8º y 9º.

13 Dispone para el efecto de un término de 2 meses, igual que el que tiene para complementar requisitos y vencido el cual se entiende desistida la postulación, según lo prevé el artículo 5º, numeral 2, de la resolución 330 de 2010 emitida por el Ministerio de Cultura.

se recibe una postulación para la Lista nacional, el Ministerio de Cultura puede considerar remitirla a la instancia territorial correspondiente para que se lleve a cabo allí el proceso de evaluación de inclusión en la respectiva Lista del ámbito territorial.

Ocasión propicia para aclarar que entre la Lista nacional y las del ámbito territorial no hay ninguna diferencia de jerarquizaciones y, en consecuencia, el sistema de salvaguardia que se adopta en una u otra tiene el mismo alcance. Dicho de otro modo, una manifestación cultural no cobra mayor importancia o posibilidades de desarrollo si está en la Lista nacional que si lo está en una del orden territorial.

- **Evaluación por el Consejo de Patrimonio Cultural.** Cuando la valoración anterior ha sido positiva en cuanto a requisitos y coincidencia con campos y criterios de valoración, pasará a evaluación del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural.

Sí el concepto de este órgano sobre la posible inclusión es favorable, la entidad competente que lleva a cabo el proceso debe solicitar al postulante la elaboración y presentación del Plan Especial de Salvaguardia –PES–. Allí le indicará el término para hacerlo, otorgándole como mínimo 12 meses y un máximo de 36, según la naturaleza de la manifestación, por supuesto sin negar que el postulante pueda hacerlo en tiempo menor, por ejemplo, en los casos en los que ya está elaborado el PES.

Los costos que demande la elaboración del PES deben sufragarse por el autor de la postulación o por terceros identificados. Allí pueden asociarse recursos de diferentes fuentes, para lo cual hay que mantener comprobantes que den cuenta del origen de los recursos, ya que pueden solicitarse por la instancia competente, en forma previa o posterior a la inclusión de manifestación en la LRPCI.

Si la iniciativa para la inclusión de una manifestación en la LRPCI es autónoma de la entidad competente, ésta debe sufragar los costos del PES.

Vencido el término asignado sin que se presente el PES, se entiende desistida la postulación.

El Ministerio de Cultura, por intermedio de la Dirección de Patrimonio, ha elaborado guías metodológicas sobre el proceso de elaboración de un PES, y sus esquemas de discusión y concertación comunitaria–institucional.

Cuando el concepto del Consejo de Patrimonio Culturales sea negativo, la instancia competente que adelanta el proceso debe emitir acto administrativo en este sentido, contra el cual proceden recursos.

- **Evaluación del PES.** Una vez presentado el PES por el postulante a la entidad competente, el procedimiento continúa en el Consejo de Patrimonio Cultural con el objeto de evaluar allí si se cumplen los contenidos que debe desarrollar este tipo de instrumento de salvaguardia.

Para ello se prevé un máximo de 3 meses desde dicha presentación. En este mismo tiempo puede requerirse al postulante la complementación o aclaración de los contenidos del PES, concediéndole de acuerdo con la naturaleza de la manifestación, no más de 12 meses.

Durante la elaboración del PES pueden apoyar las instancias competentes de decidir la inclusión de la manifestación en la Lista o puede hacerlo, incluso en escenarios territoriales, el Ministerio de Cultura en un acompañamiento dentro de su competencia coordinadora del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, naturalmente en todos los casos con sujeción a las posibilidades administrativas de cada entidad.

Adicionalmente, si en este estado del procedimiento existen dudas sobre la legitimidad del PES o sobre sus modalidades de consulta o participación, el Consejo de Patrimonio Cultural puede solicitar que se hagan nuevas consultas comunitarias, y pedir que participen allí representantes de la entidad competente de la decisión final.

Por otra parte, cuando la manifestación postulada corresponde a conocimientos, innovaciones o prácticas relacionadas con el uso y aprovechamiento de los recursos de la biodiversidad, en el mismo término de elaboración y presentación del PES la entidad competente de decidir la inclusión de la manifestación en la LRPCI debe solicitar el concepto técnico de las entidades nacionales o territoriales que ejerzan competencias en las referidas materias.

- **Decisión.** Si el concepto del correspondiente Consejo de Patrimonio Cultural es favorable, el Ministro de Cultura, gobernador o alcalde distrital o municipal, según el caso, hará la inclusión en la LRPCI de su ámbito de jurisdicción.

Esto, mediante una resolución motivada, que como mínimo describa los alcances, características u otros aspectos de la manifestación cultural, y que exponga el origen de la postulación, el procedimiento seguido, la correspondencia específica de la manifestación con los campos y criterios de valoración establecidos y el PES aprobado, el cual, en realidad, puede ser un anexo de la resolución.

Si el concepto del Consejo de Patrimonio Cultural es negativo, el mismo funcionario competente debe expedir un acto administrativo motivado en ese sentido. Sin embargo, la postulación de una manifestación a la LRPCI puede intentarse nuevamente sin límite en el tiempo o en el número de postulaciones.

Contra la decisión positiva o negativa, dado el interés general que hay allí, cualquier persona puede presentar el recurso de reposición, obviamente dentro de los plazos y condiciones legalmente establecidos. Acerca del procedimiento cabe hacer algunas aclaraciones:

En primer término tenemos que si éste empieza en forma oficiosa, es decir, por iniciativa de la misma entidad competente para decidir la inclusión de la respectiva manifestación en la LRPCI, no operan los plazos de elaboración del PES y evaluación del Consejo de Patrimonio Cultural.

También hay que señalar que una manifestación ya incorporada a una LRPCI puede incluirse en otra de diferente ámbito territorial. En esta eventualidad, siguiendo el mismo procedimiento descrito se procurará ajustarse al primer PES adoptado, en todo caso con la perspectiva de que éste puede revisarse periódicamente según vimos en otro acápite.

El proceso también puede seguirse en forma concomitante en diversos ámbitos, caso en el los respectivos Consejos de Patrimonio Cultural deben deliberar conjuntamente y llegar a la aprobación de un mismo PES.

Por otra parte, de acuerdo con la Ley de Patrimonio las declaratorias que le precedieron de manifestaciones culturales en la categoría de Bienes de Interés Cultural del ámbito nacional deben incluirse a la LRPCI también nacional. Para ello requieren que previamente se haya aprobado su PES.

También las manifestaciones incorporadas a una LRPCI pueden ser retiradas mediante revocatoria del acto que decidió la inclusión, el cual debe seguir el mismo procedimiento de participación comunitaria ya comentado y de revisión por la entidad y el Consejo de Patrimonio Cultural competentes. En estos casos igualmente puede tratarse la presencia de cualquiera de las causales previstas en el Código Contencioso Administrativo, la vulneración del procedimiento, o el no cumplimiento de los criterios de valoración establecidos.

Finalmente, conviene anotar que el procedimiento de inclusión de manifestaciones culturales en la LRPCI que puede manejar cada autoridad indígena y de comunidades afrodescendientes, debe reglamentarse por el Ministerio de Cultura en consulta con éstas. De manera que el procedimiento antes descrito sólo es aplicable, recalcamos, a la LRPCI del ámbito nacional y a las listas de las entidades territoriales.

Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación; ordenamiento territorial y planeación

El Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación –SNPCN– definido en la Ley de Patrimonio está constituido por la articulación de instituciones, derechos, personas, instancias público–privadas, competencias y recursos en el orden nacional y territorial, así como por los procesos de desarrollo institucional,

de planificación e información articulados en la búsqueda del objetivo de proteger, salvaguardar, recuperar, conservar, divulgar y dotar de sostenibilidad actual y futura a dicho Patrimonio.

La coordinación general del SNPCN, sin perjuicio de las competencias centrales y descentralizadas, está a cargo del Ministerio de Cultura, responsabilidad que lo legitima para trazar políticas y emitir normas técnicas y administrativas relativas al manejo del patrimonio en todos los niveles.

El enfoque holístico del Sistema trasciende lo estrictamente nominal, de manera que las actuaciones en el campo del Patrimonio Cultural de la Nación están articuladas en forma piramidal (sociedad–entidades territoriales–nivel nacional central y descentralizado) y, en los exclusivos campos que hemos tratado en este documento, también se encuentran reguladas.

La guía de esa articulación es la libertad irrestricta de las personas y los grupos humanos para definir cuál es el patrimonio que quieren valorar, y la de intervención selectiva y limitada del Estado en garantía del interés general, de la libre expresión y en la búsqueda concreta de satisfacer los derechos fundamentales y colectivos de acceso a los bienes y manifestaciones culturales.

Esto se contextualiza de igual forma en un engranaje macro con el Sistema Nacional de Cultura, con el Sistema de Planeación a nivel nacional y territorial, con los presupuestos públicos plurianuales y, en general, con la forma cómo está organizado el Estado.

Sin profundizar en la forma deseable, afirmemos preliminarmente que el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación es uno de varios integrantes de un orden mayor conformado por el Sistema Nacional de Cultura. Es decir, el conjunto de elementos de aquél se integran a la forma en la que están concebidos el sistema macro de Cultura y el Sistema Nacional de Planeación, con el propósito de evitar la duplicación de esfuerzos, promover la unidad de criterios, objetivos y verificaciones de control, así como para facilitar interacciones en todos los niveles.

Entre muchos otros efectos puntuales que ese engranaje trae consigo, se destacan los siguientes:

Planes Especiales de Manejo y Protección y su integración a los Planes de Ordenamiento Territorial.

Los Planes Especiales de Manejo y Protección –PEMP– de los inmuebles declarados BIC, deben integrarse a los Planes de Ordenamiento Territorial –POT– por las autoridades territoriales, lo que implica que la preservación del interés general y la alta prioridad que se otorga a estos bienes tiene que acogerse en el ordenamiento del suelo que les compete constitucionalmente y en forma exclusiva a los municipios.

Por eso la declaratoria de un bien como BIC no puede ser asunto de ligera valoración. Ello determina cargas y efectos incluso de orden económico, como similarmente corresponde al ordenamiento del uso del suelo, según el cual determinadas zonas pueden ser residenciales mientras que otras están habilitadas para el desarrollo comercial.

Tal es la preeminencia que con profundos arraigos constitucionales desarrollan la Ley de Patrimonio y la propia ley 388 de 1997 (sobre ordenamiento territorial) para este acervo, que el PEMP del bien o de su área de influencia está habilitado para limitar los usos del suelo o elementos de edificabilidad aunque previamente se hubiera expedido el POT, aún si éste definiera permisiones contrarias al PEMP.

En armonía con ese tipo de previsiones que reafirman la descentralización territorial pero que formalizan la prioridad del patrimonio cultural como un asunto de interés nacional, legalmente se recalca que las disposiciones sobre conservación, preservación y uso de los bienes y las áreas e inmuebles de interés cultural constituyen **normas de superior jerarquía** en el momento de elaborar, adoptar, modificar o ajustar los POT de municipios y distritos.

No se trata de un pulso de fuerzas, sino de un esquema de coordinación responsable que demanda en la adopción de los PEMP un juicio razonable sobre permisiones y limitaciones, en fin, sobre el modelo de intervención que se ejecutará.

Cuando se adopta el PEMP sobre un inmueble, las instancias competentes también deben analizar cuál es el alcance del POT y si conviene in-

cluir nuevas limitaciones no contempladas en éste, o si sería innecesario o traumático hacerlo, siempre con la perspectiva de proteger la integridad y los valores que determinan la declaratoria del BIC y con una visión ponderada de toma de decisiones.

Finalmente, los planes de desarrollo deben contemplar las previsiones necesarias tanto técnicas como financieras y presupuestales para desarrollar los PEMP de los inmuebles BIC del Grupo Urbano, según clasificación que ya tratamos.

Registro de Instrumentos Públicos

La declaratoria de un inmueble como BIC y el PEMP que se adopte para éste y su área de influencia, **deben anotarse en el registro de instrumentos públicos.**

Este acto es totalmente gratuito y tiene que ser cumplido por la oficina de Registro a la que corresponda el BIC (haya o no PEMP) y a la que estén circunscritos los inmuebles del área de influencia si el PEMP cobijara dicha área, a petición de la entidad competente que hubiera efectuado la declaratoria (Ministerio de Cultura, alcaldías, gobernaciones autoridades de territorios indígenas, autoridades de comunidades afrodescendientes, o el ICANH si declara la existencia de Áreas Arqueológicas Protegidas o Áreas de Influencia).

En virtud de la homologación a la categoría de BIC que la Ley de Patrimonio hizo de bienes declarados en el pasado como monumentos o áreas de conservación arquitectónica, entre otros, la instancia, en el nivel nacional o territorial que deba asumir la aplicación del Régimen Especial de Protección, está en el deber de comunicar esa situación a la respectiva oficina de Registro. Es decir, **los bienes homologados ya deben figurar con esa anotación, y cuando se adopte el PEMP también éste debe incorporarse.**

Se trata de un instrumento de información que sirve tanto a propietarios y a potenciales adquirentes, como al ordenamiento territorial o a los negocios que se celebren sobre el bien. Por igual razón deben anotarse las revocatorias y, de manera esperada, también las modificaciones sobre las declaratoria o el PEMP.

Planeación en cascada

Dada la estructura nacional de **planeación en cascada**, los entes territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deben tener en cuenta que para la elaboración de planes departamentales, distritales y municipales de desarrollo y, de manera efectiva, es necesario armonizar sus propios planes con el Plan Decenal de Cultura y el Plan Nacional de Desarrollo.

La política pública, así como los planes, programas, proyectos y presupuestos asignados a los propósitos del Patrimonio Cultural de la Nación en sus componentes material e inmaterial, dentro del aludido enfoque sistémico, suponen una sincronía real con dichos planes macro, entre otros, en materia de participación ciudadana en los procesos de programación de actividades o de definición de prioridades de gasto.

Ese postulado que parece abstracto tiene descriptores precisos: por ejemplo, en los niveles territoriales los consejos de cultura son responsables, junto con las administraciones locales, de definir los planes de cultura de largo plazo y de participar, con base en las recomendaciones de cada consejo de área (por ejemplo: música, patrimonio, artes, cine, teatro), en la propuesta de la programación del gasto anual que hará la administración con base en las provisiones o apropiaciones existentes.

Los consejos de patrimonio cultural en el ámbito territorial, además de las funciones específicas que desempeñan en virtud de la Ley de Patrimonio, actúan como consejo de área en su campo y, en esa medida, tienen atribuciones para participar, no sólo en el diseño de la política en la materia, sino de recomendar la definición de prioridades en cuanto a programas y proyectos, así como en su seguimiento.

El gasto público en materia cultural tiene la característica fijada en la Ley General de Cultura de que debe ser materia de un procedimiento que cuente con la participación de la ciudadanía a través de los órganos establecidos (consejos de cultura en cada municipio, distrito o departamento; consejos de área, entre los cuales está el Consejo Departamental de Patrimonio Cultural). Además, estos órganos insustituibles acogen atribuciones y deberes legales de seguimiento y evaluación tanto del ade-

cuado uso de recursos, como de los planes de acción que desarrollan las líneas de cada política sectorial.

En el nivel nacional sucede exactamente lo mismo con la presencia del Consejo Nacional de Cultura y consejos de área; también se prevé esa integración en el caso de los planes de las comunidades, grupos sociales y poblacionales incorporados a los planes territoriales de desarrollo.

Así va conformándose una estructura piramidal coherente. La planeación en cultura a escala territorial tiene que ser integrada a la planeación general del territorio (planes, programas, proyectos y apropiaciones plurianuales). Está también condicionada a una sintonía con la planeación nacional en cultura (Plan Decenal en Cultura) y, sucesivamente, cada plan sectorial, como corresponde al caso del Patrimonio Cultural de la Nación, ha de engranarse con esa planeación macro.

Entre estos lineamientos debe destacarse que las instancias que elaboran en cada una de sus jurisdicciones la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, con manifestaciones que requieren por sus valores especiales un Plan Especial de Salvaguardia, deben promover la incorporación de dichos planes a los planes de desarrollo del respectivo ámbito nacional o territorial.

Con razón se dirá que ese mundo ideal no opera con todo rigor y que son complejas la gestión descentralizada territorial, la disposición de recursos y, en no pocos casos, las inveteradas prácticas políticas que relativizan los procesos de participación.

Sin embargo, esa realidad no puede ser excusa para no soñar y no aspirar a que progresivamente los niveles de participación colectiva, insustituibles en el caso del quehacer del patrimonio cultural, reivindiquen su espacio y facultades propias. Los instrumentos legales que determinan ese modelo concertado público-ciudadano existen y no están sujetos a interpretaciones; los mecanismos de defensa inmediata (acciones de tutela, acciones populares y de grupo) también están a la mano.

Por otra parte, el mismo Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación implica medios de coordinación que abarcan desde el Ministerio

de Cultura hasta las instancias locales y, sin duda, en buena hora viene consolidándose un entendimiento más profundo del alcance desde los propios organismos de control y fiscalización del Estado, no ya a partir de aspectos formales administrativos, sino desde la garantía que debe otorgarse a los derechos fundamentales, colectivos y sociales de personas y grupos.

Financiación; sí hay con que

Ya hemos señalado que la obligación del Estado en lo pertinente a garantizar el libre ejercicio de cuantos derechos culturales se reconocen a las personas y a los pueblos, demanda no sólo la intervención mediante políticas y regulaciones, sino también la asignación de recursos.

Allí cumplen una finalidad de fomento los presupuestos nacional y los del orden territorial, configurados como inversión o gasto público social, así como el conjunto de mecanismos, incentivos o tratamientos preferenciales de orden tributario y no tributario concebidos tanto para satisfacer esos deberes públicos o buscar asociaciones público privadas, como para aligerar cargas que el patrimonio cultural asigna a los particulares (por ejemplo: deberes de conservación y limitaciones al ejercicio de la propiedad sobre bienes de interés cultural).

Veamos, pues, desde el punto de vista del gasto público cuáles fuentes de financiación o tratos preferentes se contemplan en la actualidad, en especial, como medio de apoyo a la producción, circulación, preservación, salvaguardia, divulgación y acceso comunitario a los bienes y manifestaciones del Patrimonio Cultural de la Nación.

IVA a la telefonía celular

Desde el 2003 el servicio de telefonía móvil celular está gravado con un IVA del 20%, si bien la mayoría de bienes y servicios sufragan 16%.

En virtud del artículo 470 del Estatuto Tributario, adicionado por la ley 1111 de 2006, **el incremento del 4%** así establecido (al que en lo sucesivo llamaremos **el incremento del IVA**), debe distribuirse en un 75% para deporte y en el 25% restante para deporte y cultura. Hablamos de cuantiosos recursos; basta pensar que **en el país hay cerca de 40 millones de suscriptores** que pagan, sin excepción, este impuesto.

Dicho de otro modo, de los 4 puntos del Incremento del IVA, 3 deben dirigirse hacia el deporte y 1 hacia cultura y deporte, distribución a primera vista difusa si bien por ahora aclarada en el sentido de que sobre este punto un 50% le corresponde a deporte y otro 50% a cultura (decreto 4934 de 2009). Más sencillo: conforme al Estatuto Tributario y a su actual reglamentación el recaudo por el incremento del IVA a la telefonía celular, se distribuye en 87.5% para el deporte y en 12.5% para cultura (llamemos a este último el **porcentaje de IVA para cultura**).

Una aclaración importante: la ley 1379 de 2010 (Ley de Bibliotecas Públicas) dispuso que respecto del incremento del IVA, mínimo un 10% debe financiar la dotación, infraestructura y creación de bibliotecas públicas en todos los municipios y departamentos del país (cifra a la que llamaremos **porcentaje de IVA para bibliotecas públicas**), monto que no puede sufragar nómina o gastos de funcionamiento. En consecuencia, la fórmula antes vista se aplica después de descontar sobre el total del incremento del IVA, el 10% mínimo para bibliotecas públicas. A partir de allí, el restante se distribuye en 87.5% para deporte y 12.5% para cultura (el porcentaje de IVA para cultura).

En todo caso, un proyecto de ley tramitado con mensaje de urgencia introdujo a última hora una revocatoria del porcentaje de IVA para las bibliotecas públicas. Si bien aun dicha ley no se ha promulgado es posible que en efecto, el recurso de las bibliotecas se derogue y, en consecuencia, la distribución quedaría exactamente igual a la forma que ya comentamos, naturalmente sin la parte fija que en su momento la ley 1379 de 2010 le asignó a las bibliotecas.

Para nuestros fines interesa saber que por acto del Gobierno (decreto 4934 de 2009) el porcentaje de IVA para Cultura, es decir, **ese 12.5% una vez hechas las distribuciones ya anotadas, tiene como destino programas relativos al Patrimonio Cultural de la Nación, en particular los siguientes:**

- Desarrollo de inventarios y registros del patrimonio cultural de acuerdo con la metodología establecida por el Ministerio de Cultura.
- Protección, promoción y difusión por medio de campañas de prevención, sensibilización, educación y formación de la comunidad y apoyo a la conformación o fortalecimiento de grupos de Vigías del Patrimonio.
- Apoyo a la formulación de Planes Especiales de Manejo y Protección –PEMP– de Bienes de Interés Cultural –BIC– (inmuebles del grupo urbano y de monumentos en espacio público; así como de inmuebles del grupo arquitectónico y colecciones de bienes muebles de propiedad pública).
- Incentivo a la formulación y ejecución de Planes Especiales de Salvaguardia –PES– de manifestaciones incluidas en las Listas Representativas de Patrimonio Cultural Inmaterial –LRPCI–.
- Desarrollo de actividades de conservación, mantenimiento periódico e intervención de BIC, con prioridad para los del ámbito nacional y a aquellos en riesgo o en situación de emergencia, entre los que pueden estar apoyados tanto los de propiedad pública como privada.
- Fortalecer los museos, archivos, bibliotecas patrimoniales y centros de memoria locales, en escritura de guiones museográficos, dotación y programación.

Naturalmente, les corresponde a los departamentos y al Distrito Capital definir prioridades de ejecución de proyectos dentro de ese margen de acción.

Pero **atención:** los municipios y distritos deben invertir **como mínimo el 50% del porcentaje de IVA para cultura en las manifestaciones declaradas Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por la UNESCO** (Hasta hoy el Espacio cultural de San Basilio de Palenque, Carnaval de Negros y Blancos, las Procesiones de la Semana Santa de Popayán, Carnaval de Barranquilla, y otras que se declaren en el futuro). Aunque no existe obligación legal de que sólo se haga para actividades allí contempladas, es razonable que este porcentaje se canalice a la ejecución de su **Plan Especial de Salvaguardia –PES–**.

Se trata de **recursos de destinación especial**, por lo tanto su utilización en fines diferentes a los descritos, aunque fueran de naturaleza cultural, constituye falta que genera complejos y diversos efectos a los funcionarios responsables.

Aforo y viabilización de proyectos

Se denomina “aforo” la manera según la cual se captan y distribuyen ciertos recursos. Ya que el incremento del IVA es un impuesto nacional, su recaudo lo hace la Nación por intermedio de la Dirección de Impuestos y Aduanas nacionales –DIAN– conforme a declaraciones y pagos de los operadores de la telefonía móvil celular sobre el IVA que paga cada usuario.

Siguiendo el proceso de apropiación y ejecución presupuestal, la Nación– Ministerio de Cultura con base en una distribución proyectada por el Departamento Nacional de Planeación –DNP–, transfiere los recursos al Distrito Capital y a los departamentos para que éstos los asignen **en su totalidad y en forma exclusiva** hacia las áreas de patrimonio cultural ya descritas.

Sin embargo, **en el caso de los departamentos tal suma debe canalizarse o ejecutarse en proyectos de los municipios y distritos de su jurisdicción** en dichas áreas de acción y mediante convenio con éstos.

En este caso son, entonces, los municipios y distritos las entidades que deben presentarle su(s) propio(s) proyecto(s) al departamento. Si éste viabiliza tal(es) proyecto(s) lo que supone el diseño de metodologías de presentación y viabilización que midan con igual rasero todos los que se sometan a su consideración, conforme al convenio que celebre para el efecto, transferirá los recursos respectivos al municipio o distrito o, incluso, podrá ejecutarlos o pagarlos directamente a los bienes y servicios del proyecto aprobado; nada impide hacerlo mediante cualquiera de las dos vías o en forma combinada.

Si bien son financiaciones que tienen como destinatarios a los municipios y distritos, esto no les confiere un derecho. De manera que si no presentan proyectos al departamento, no tienen acceso a recursos, entendimiento bajo el cual los más acuciosos podrán participar en mejor forma de las sumas existentes.

Tampoco se trata de fuentes del departamento, de modo que **si no se ejecutan en la vigencia para la que están asignadas, si no hay proyectos presentados o viabilizados o quedan saldos, éstos deben reintegrarse a la Nación**, la cual en la vigencia presupuestal siguiente tomará los nuevos ingresos del incremento del IVA y los saldos reintegrados para sumarlos y hacer una nueva distribución; así sucesivamente.

Por supuesto, el departamento que no ejecute la totalidad de transferencias por este concepto en una vigencia, a la postre verá cómo sumas de dinero que tenía disponibles en su caja, por ineficiencia propia o de sus municipios y distritos, terminan disminuyéndose.

Es pertinente señalar que el decreto 4934 de 2009 fija otros requisitos para la viabilización de proyectos (por ejemplo: aprobaciones previas de cada Consejo Departamental de Patrimonio Cultural), los cuales deben cumplirse sin condicionamientos para cada proyecto, si bien pueden cambiar según la prontitud con la que cambian las reglamentaciones. También hay que advertir que dada la destinación y formas definidas de ejecución de este importante monto de financiaciones para el patrimonio cultural (Departamento–municipios/distritos). **no cabe aquí la utilización de mecanismos intermediarios como convenios con organizaciones internacionales, universidades o entidades sin ánimo de lucro por parte del departamento**

¿Cuánto recibe cada departamento? Ello depende de indicadores relativos al sistema general de participaciones que son aplicados por el DNP cuando proyecta la distribución general, metodología no aplicable a municipios o distritos dentro del departamento, por lo que se insiste en que aquellos que no presenten proyectos o no logren el proceso de viabilización no tienen acceso a este recurso público.

Hay que añadir que el Distrito Capital, también destinatario de estos recursos, realiza en su jurisdicción la evaluación de sus propios proyectos presentados por las entidades distritales mediante un proceso de viabilización en el que concurren la secretaría que tiene a su cargo los asuntos culturales y el Consejo Distrital de Patrimonio Cultural.

Ya hemos dicho que cuando existen expresiones del patrimonio inmaterial declaradas por la UNESCO, mínimo el 50% de lo que reciba cada departamento debe destinarse a esas actividades (Carnaval de Barranquilla, Procesiones de la Semana Santa de Popayán, Carnaval de Negros y Blancos, Espacio Cultural de San Basilio de Palenque y otras que se declaren en el futuro). En el caso el que esas manifestaciones conciernan o involucren a distintos municipios en su desarrollo, podrán todos ellos presentar al departamento proyectos en la materia.

También hay que señalar que la reglamentación sobre el manejo de este recurso puede revisarse en función de la operatividad, aforo y destinaciones más convenientes y en virtud de los cambios en la asignación general que introdujo la Ley de Bibliotecas.

Incentivo tributario a propietarios de BIC

Los propietarios de bienes muebles o inmuebles declarados Bien(es) de Interés Cultural –BIC–, siempre que declaren renta y con independencia de su actividad económica, pueden deducir de la renta todos los gastos en:

- **Elaboración de Planes Especiales de Manejo y Protección –PEMP–**, caso en el que se pueden deducir hasta 100 salarios mínimos legales mensuales –SMLM– por **contratación de servicios especializados**, con sujeción a estas **condiciones**: (i) **Que** el PEMP sea aprobado máximo dentro de los 3 primeros meses del año siguiente al que se efectúe el gasto; (ii) **Que** la entidad que hubiera efectuado la declaratoria del BIC expida certificación sobre el respectivo gasto a nombre de su propietario, previa comprobación de la factura expedida a su nombre por el prestador del servicio .
- **Mantenimiento y conservación** de tales bienes, en gastos (hasta ahora sin límite, aunque el Ministerio de Cultura puede reglamentar escalas máximas de costos aceptables) destinados a **contratación de servicios** para protección, conservación o intervención del BIC; **adquisición** de materiales e insumos para conservación y mantenimiento del mismo; **producción, copia y reproducción** de documentos escritos y fotográficos relacionados con la conservación del BIC y naturalmente de su memoria o antecedentes, si no tienen finalidad comercial o de distribución al público; **equipos** (compra, alquiler u otra forma) necesarios y asociados directamente a la implementación del PEMP del BIC. Si no hay PEMP este rubro de equipos no se acepta.
- En este caso también hay que cumplir **condiciones**:
 - (i) Los gastos por cualquiera de los conceptos descritos deben estar discriminados y aprobados en un proyecto de intervención avalado por

la entidad competente de la declaratoria del BIC (llamémosla **entidad competente**);

(ii) La entidad competente debe expedir una certificación de los gastos efectivamente realizados conforme al proyecto de intervención que aprobó, basándose en facturas a nombre del propietario del BIC. Los gastos son deducibles en un período de 5 años desde su realización, de manera que la entidad competente debe señalar en la certificación cuándo se concretó el gasto.

(iii) Solo por especiales circunstancias descritas en el proyecto de intervención o en el PEMP aprobados por la entidad competente, los gastos se pueden efectuar en el exterior, si bien los requisitos de acreditación son los mismos.

Sobra decir que este mecanismo tributario establecido en la Ley de Patrimonio y reglamentado por el decreto 763 de 2009, se aplica sobre toda clase de BIC, como archivos, documentos, instrumentos utilitarios, musicales, viviendas, otras construcciones, obras de arte, en fin, sobre aquellos que hubieran obtenido la declaratoria mediante los procedimientos establecidos.

Naturalmente su utilización depende de un buen proyecto de intervención que apoye los fines de conservación que inspiran el Régimen Especial de Protección de este tipo de bienes.

La aplicación por el contribuyente (propietario del BIC) **depende pues de la previa aprobación del proyecto**, la cual seguramente constará en un acto administrativo de la entidad competente (con desglose del presupuesto de intervención y rubros aprobados), de la posterior **realización de gastos comprobados mediante facturas** (no se aceptan otros documentos probatorios) **y de la expedición de una certificación de gasto por la misma entidad** (certificación que indicará la correspondencia de los gastos con el proyecto aprobado y el monto de los mismos). Así, el contribuyente tendrá plenas acreditaciones para soportar la declaración de renta en la que refleja la deducción.

Como casos especiales tenemos las **obras cinematográficas nacionales de largometraje**, las cuales en forma directa se tienen como BIC. En ellas la aplicación

del incentivo al propietario de ciertos elementos de tiraje (negativos y otros) tiene requisitos propios fijados por el decreto 358 de 2000.

Para el **patrimonio arqueológico este incentivo opera cuando los gastos los realizan entidades estatales contribuyentes del impuesto de renta** (por ejemplo: empresas industriales y comerciales o sociedades de economía mixta) respecto de Planes de Manejo Arqueológico, siempre que no se trate de programas de arqueología preventiva que correspondería cubrir obligatoriamente a la entidad financiadora. Aquí, la entidad competente de aprobar el Plan, celebrar un convenio para el efecto y certificar el gasto, es única y exclusivamente el Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH–.

Incentivo tributario por aportes al patrimonio inmaterial

Históricamente se ha promovido en las políticas culturales el llamado mecenazgo cultural, encaminado a buscar financiación del sector privado hacia las actividades culturales. El concepto en realidad no es bienvenido, pues significaría revivir figuras pretéritas de tiempos en los que el mecenas determinaba la obra que debía realizar el artista de su cuerda.

Hoy exploramos un camino distinto enmarcado en la responsabilidad social y solidaridad que obligan a la empresa privada, con un horizonte de redistribución de la riqueza, mediante proyectos de impacto social como corresponde a los campos de la cultura.

Con esa guía opera el sistema de incentivos tributarios a los sectores contribuyentes de renta que apoyan económicamente las actividades culturales. Esto se hace, naturalmente, articulando su interés lucrativo mediante disminución de su obligación tributaria, sus perspectivas publicitarias y la responsabilidad social que tienen frente a la cultura entendida como un gran proyecto de convivencia y de interés general.

De allí que la Ley de Patrimonio haya facultado al Gobierno para reglamentar la deducción que antes comentamos, ahora enfocada hacia la salvaguardia y divulgación de las manifestaciones del Patrimonio Cultural Inmaterial, con la visión de que éste pertenece a la Nación, vale decir, no tiene propietario individualizado

y, antes bien, sus titulares somos todos los colombianos y las comunidades en las que aquél se origina, se crea o se renueva.

En esta dirección, el decreto 2941 de 2009 reglamenta que **cualquier contribuyente de renta en Colombia que aporte dinero efectivo a la elaboración y ejecución del Plan Especial de Salvaguardia –PES–** de cualquier manifestación incorporada a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial –LRPCI– del ámbito nacional (la que administra el Ministerio de Cultura) **tiene derecho a la misma deducción del 100% de renta sobre** toda suma de dinero que destine a los siguientes rubros:

Elaboración del Plan Especial de Salvaguardia, caso en el cual son deducibles los aportes que financien la contratación de servicios pertinentes para la formulación de dicho PES, hasta en un monto máximo de 200 salarios mínimos legales mensuales, siempre que los gastos respectivos hubieran sido realizados máximo en el año gravable anterior a la fecha de la Resolución de Viabilización de Proyecto. En todo caso, el gasto debe solicitarse en la declaración que corresponda al periodo gravable de realización.

Ejecución del PES, (hasta ahora sin límite, aunque el Ministerio de Cultura puede reglamentar escalas máximas de costos aceptables), caso en el cual son deducibles los aportes o gastos en: **contratación** de servicios necesarios para la ejecución del PES; **materiales, equipos e insumos** necesarios para la ejecución del PES; **documentación** del PES en cualquier formato o soporte, siempre que la documentación no tenga fines comerciales.

Condiciones:

- Pueden tener acceso a recursos con derecho a la deducción tributaria (a la que en adelante llamaremos la **deducción**), únicamente las manifestaciones incluidas en la LRPCI del ámbito nacional que sean viabilizadas (aprobadas) en un Banco de Proyectos (al que en adelante podremos llamar **BP**) conformado por el Ministerio de Cultura.
- La presentación de proyectos al BP la debe realizar una entidad gestora (fiducia o entidad sin ánimo de lucro que reúna condiciones de idoneidad del artículo 355 de la Constitución Nacional y a la que en adelante llamaremos **Entidad Gestora**) y ser posterior a la inclusión de la manifestación en la LRPCI del ámbito nacional.

- Los gastos financiables con aportes de contribuyentes en búsqueda de la deducción, deben discriminarse en un plan financiero y presupuestal (al que llamaremos en lo sucesivo **Anexo Financiero**), el cual puede estar incorporado al PES o, simplemente, presentarse cuando se postula el proyecto al Banco de Proyectos. Vale aclarar que el proyecto al que nos referimos puede contener uno o varios componentes del PES.

El Anexo Financiero debe señalar que la entidad gestora ejecutará los gastos que pretenden financiarse.

- El proyecto debe contar mínimo con el 10% de su presupuesto general, lo que se acredita mediante cuenta abierta en una entidad bancaria o fiduciaria vigilada por la Superintendencia Financiera a nombre del respectivo proyecto o de la Entidad Gestora.
- El proyecto presentado al Banco de Proyectos–Ministerio de Cultura se evalúa allí (plazo máximo 3 meses si la solicitud cumple con todos los requisitos). La evaluación se centra en la coherencia del proyecto, su previsión en el PES y la consistencia con el Anexo Financiero, es decir con los recursos que se financiarán con derecho a la deducción. Si la evaluación es satisfactoria, el proyecto pasa automáticamente al Consejo Nacional de Patrimonio Cultural –CNPC– (máximo 3 meses de plazo para conceptuar).
- Con base en el concepto del CNPC, el Ministerio de Cultura emite una resolución para aprobar o negar la solicitud. La aprobación se denomina **Resolución de Viabilización de Proyecto**; aquí se discrimina el presupuesto y rubros aprobados cuya financiación es posible con aportes de contribuyentes que puedan usar la deducción.
- Por supuesto el proyecto puede tener un costo mayor, pero la Resolución de Viabilización de Proyecto determina en forma indicativa cuál es el tope financiable por esta vía que da derecho a la deducción tributaria. Los gastos allí aprobados y discriminados pueden efectuarse en un máximo de 5 años desde la emisión de la citada Resolución.
- La entidad gestora debe acreditar ante Ministerio de Cultura la realización efectiva de gastos con recursos que capte de contribuyentes. Sólo son aceptables facturas a nombre de la entidad gestora.

Es importante precaver que la **deducción opera para el contribuyente sobre el mismo año en el que la Entidad Gestora realiza el gasto.**

Esto implica que la Entidad Gestora, además de presentar el proyecto al BP, debe organizarlo de forma que le permita calcular tiempos y montos que puede recibir de los contribuyentes a efectos de gastarlos luego de expedida la Resolución de Viabilización de Proyecto y en un tiempo tal que le permita a su aportante utilizar de la mejor manera el beneficio tributario en su declaración de renta.

Evidentemente quienes hacen este tipo de aportes incurren en un gasto, pero éste es deducible como no lo sería otro en su actividad productora de renta, y potencialmente si se aprecia que el aportante puede convenir formas de publicidad que en otro caso tendrían altísimo costo.

No es un procedimiento simple. En realidad involucra el diseño de un muy buen proyecto de gestión cultural en donde se articulan aspectos relativos al PES, planeación financiera y la difícil gestión de recursos con el sector privado.

También demanda compromisos con el aportante de recursos que aspira a la deducción tributaria y a apoyar este proyecto social. Por supuesto exige del mismo modo una gestión intachable de la Entidad Gestora que en su condición de administradora de unos recursos de otros (contribuyentes) para una finalidad específica (proyectos del PES) tiene fuertes responsabilidades en diversas orbitas.

Finalicemos diciendo que esta modalidad de aportes, novedad introducida por la Ley de Patrimonio, **no son donaciones ni se manejan como tales**.

Incentivo tributario por donación a bibliotecas públicas

Las personas jurídicas que hagan donaciones en dinero efectivo para construcción, dotación o mantenimiento de bibliotecas públicas, pueden deducir en el proceso de depuración de su impuesto de renta, el 100% del valor donado, amortizable hasta en 5 años a voluntad del contribuyente (donante), según lo estableció la Ley de Bibliotecas Públicas, ley 1379 de 2010.

El instrumento de canalización de este tipo de donaciones es un fondo cuenta administrado por el Ministerio de Cultura mediante un encargo fiduciario, cuyos recursos se asignan preferentemente a municipios de categorías 4, 5 y 6. Aquellas

se acreditan mediante un **Certificado de Donación Bibliotecaria** que, además de avalar la deducción, tiene carácter de **título valor a la orden** negociable en el mercado secundario, es decir, un título que el contribuyente puede usar en su renta o negociar libremente.

Es un beneficio muy interesante que mencionamos en nuestro caso, pues las bibliotecas públicas, esencialmente las de carácter departamental, tienen funciones relativas al **patrimonio cultural documental** y, en esa medida, proyectos de esta naturaleza podrían también tener acceso a este modelo de financiación.

Otros mecanismos

Los mecanismos económicos de la Ley de Patrimonio no son los únicos. Concurren otros incluso anteriores a ésta, como los recursos de participación de propósito general previstos en la ley 715 de 2001 y que canaliza la Nación a las entidades territoriales¹⁴.

También se cuentan instrumentos previstos en la propia Ley General de Cultura como la Estampilla Procultura existente en cerca del 70% de municipios y departamentos del país; las facultades de financiación directa y de cofinanciación de infraestructura y proyectos culturales por parte del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, o la existencia de peajes turísticos en entidades territoriales según lo contemplado en la Ley de Turismo.

Los museos públicos tienen la posibilidad de comercializar bienes cuyos ingresos constituyen fondos especiales para la financiación de sus actividades (rentas que no pueden cambiar de destinación). Por su lado, los museos públicos y privados pueden recibir del Ministerio de Cultura–Museo Nacional a título de cesión gratuita equipos de cómputo, con el fin de apoyar su desarrollo, el inventario y registro de colecciones.

En la Ley General de Cultura hallamos la directriz al Gobierno para que promueva la exención de impuestos de aduana y nacionalización de BIC adquiridos

¹⁴ Descontada la destinación establecida para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal que puede llegar hasta un 28%, los municipios, distritos y San Andrés y Providencia deben destinar el 3% para cultura.

o recuperados por entidades públicas, mecanismos que constituyen, individual o concurrentemente, una bolsa de financiaciones que mediante gestiones adecuadas pueden apoyar de manera importante la sostenibilidad del patrimonio cultural.

La institucionalidad pública y sus competencias

Todo cuanto se ha dicho del sistema regulatorio del Patrimonio Cultural de la Nación, tiene un órgano público de aplicación. Los actos asignados a la Nación—Ministerio de Cultura e instancias del sector, o a las autoridades territoriales y étnicas, están asociados a obligaciones constitucionales y a otras medidas de recursos y competencias.

La coordinación y ejecución de las regulaciones de la Ley de Patrimonio, sus reglamentaciones y otras disposiciones vigentes, tienen presente la descentralización territorial y la circunstancia de que el patrimonio cultural se origina en las comunidades, sin detrimento de la posibilidad de definir lineamientos nacionales dado el interés general que este acervo reviste.

Veamos, en concreto, cómo opera este reparto de competencias entre las entidades nacionales y territoriales, así como entre las autoridades étnicas, (a todas las cuales hemos llamado a lo largo del texto entidades competentes):

Competencias concurrentes

Al **Ministerio de Cultura** sobre los BIC del ámbito nacional y las manifestaciones culturales incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial –LRPCI– de la misma cobertura, a las **alcaldías distritales y municipales** sobre los BIC y las manifestaciones de las LRPCI del distritales y municipales, a las **gobernaciones** sobre los del ámbito departamental, y a las **autoridades de**

comunidades indígenas y de comunidades negras de las que trata la ley 70 de 1993 en el alcance de sus jurisdicciones, les compete:

- Administrar y decidir la conformación de su Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural –LICBIC–, y cuáles de los bienes allí incluidos requieren PEMP;
- Efectuar declaratorias de BIC, si bien pueden revocarlas cuando aquellos pierden los valores que originaron la decisión;
- Aprobar los PEMP de bienes que declaren BIC. Igual se aplica, en sus respectivas jurisdicciones, a las categorías que la Ley de Patrimonio homologó a BIC;
- Informar a las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos para que anoten en la matrícula inmobiliaria de los BIC inmuebles esta situación, así como de los declarados con anterioridad a la ley 1185 de 2008 u homologados a esta categoría, actuación que debe acompañarse del PEMP. Igualmente, comunicar las revocatorias de unos u otros;
- Autorizar o no la intervención de BIC, o en inmuebles colindantes o en el área de influencia, y hacerlo también en el caso de espacios públicos localizados en sectores urbanos declarados BIC y/o en bienes colindantes, y registrar profesionales facultados para supervisar intervenciones;
- Autorizar o no la exportación temporal de BIC muebles. No opera así para bienes arqueológicos, ni BIC archivísticos;
- Evaluar la oferta de venta de BIC muebles por sus propietarios, ejercer en su ámbito la primera opción de compra, y recibir noticia de la transferencia de dominio de BIC;
- Autorizar en casos excepcionales sobre los BIC de entidades públicas, su enajenación o préstamo entre instituciones públicas y autorizar, cuando proceda, a las entidades públicas propietarias para darlos en comodato a organizaciones privadas sin ánimo de lucro. No opera así en bienes arqueológicos, ni BIC archivísticos;
- Elaborar y mantener actualizado el registro de BIC;
- Aplicar o coordinar con instancias policivas o penales, según sea el caso, el régimen precautelador y sancionatorio de la Ley de Patrimonio frente a actos lesivos contra BIC;
- Administrar cada uno su LRPCI;
- Elaborar o aprobar, según sea el caso, los Planes Especiales de Salvaguardia –PES– respecto de manifestaciones que incorporen a sus respectivas

LRPCI, coordinar y hacer seguimiento con los alcances legalmente previstos:

- Los municipios, distritos, departamentos y autoridades étnicas deben remitir al Ministerio de Cultura la información establecida en las normas reglamentarias, respecto de sus LRPCI:
- Someter al concepto del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, en el caso del Ministerio de Cultura, al Consejo Departamental de Patrimonio Cultural del Departamento respectivo cuando se trate de BIC o manifestaciones del ámbito departamental, municipal y de autoridades étnicas, o al Consejo Distrital de Patrimonio Cultural en el caso de los distritos, los actos antes enumerados que requieran su concepto.

Todas las atribuciones antes descritas se ejercen por la instancia competente (Ministerio de Cultura, alcaldías, gobernaciones, autoridades étnicas) respecto de los BIC que declare en su respectivo ámbito de jurisdicción, sobre los declarados en sus jurisdicciones con anterioridad a la Ley de Patrimonio en las categorías homologadas a BIC, y respecto de las manifestaciones culturales incluidas en sus respectivas LRPCI.

En cuanto a los bienes homologados, le corresponde a la entidad competente aplicar el Régimen Especial de Protección. Se aclara que las autoridades étnicas no tienen competencia allí.

Finalmente, la LRPCI del ámbito nacional y los procesos que en la materia competen al Ministerio de Cultura deben realizarse conjunta y coordinadamente con el Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH–.

Competencias exclusivas

Al **Ministerio de Cultura le compete con exclusividad**, lo que significa que en estas áreas **no** concurren las instancias territoriales o las autoridades étnicas:

- Autorizar la exportación temporal de BIC muebles de propiedad de diplomáticos, y la de BIC para exhibición en sedes diplomáticas de Colombia en el exterior, con independencia de la instancia que hubiera efectuado su declaratoria.

- Mantener el Registro Nacional de BIC, donde acopia la información nacional y la que le remitan las demás instancias competentes.
- Coordinar la información y mantener un registro de las sanciones administrativas impuestas en el ámbito nacional y territorial en casos de violación tipificados para BIC.
- Celebrar convenios con las Iglesias y confesiones religiosas, para la protección y aplicación del Régimen Especial de Protección cuando sus bienes sean BIC.
- Revocar, si procede, las declaratorias de monumentos nacionales efectuadas por el Ministerio de Educación.
- Incorporar a la LRPCI del ámbito nacional, las manifestaciones que con anterioridad a la Ley de Patrimonio hubieran sido declaradas como “bienes de interés cultural” del mismo ámbito nacional, siempre que dichas expresiones cuenten con PES aprobado.

También le corresponde de manera exclusiva como coordinador general del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación –SNPCN– **reglamentar**, para todo el país:

- Lineamientos técnicos y administrativos para la operación del SNPCN;
- Criterios de valoración y requisitos que deben observar todas las instancias competentes para declarar BIC o incluir manifestaciones en las LRPCI;
- Categorías o clasificaciones de BIC y campos del Patrimonio Cultural Inmaterial que pueden incorporarse a las LRPCI;
- Aspectos técnicos y administrativos del contenido general de los PEMP y de los PES;
- Fijar plazos para que las entidades competentes respecto de los BIC de su jurisdicción definan cuáles de los declarados antes de la ley 1185 de 2008 u homologados a esta categoría en su ámbito requieren PEMP, y el plazo para adoptarlo, lo que se determinó ya en la resolución 0983 de 2010;
- Aspectos técnicos y administrativos necesarios para la exportación temporal de BIC muebles, sin perjuicio de las regulaciones aduaneras;
- Herramientas y criterios para la conformación del Inventario del Patrimonio Cultural de la Nación, en coordinación con las entidades territoriales, y aspectos técnicos y administrativos para la elaboración y actualización de registros de BIC;

- Procedimiento para conformación de LRPCI. Lo pertinente al procedimiento de conformación de LRPCI por autoridades étnicas, debe reglamentarse previa consulta con éstas.

El hecho de señalar que al Ministerio de Cultura le corresponde reglamentar en todo el país significa que esta entidad tiene facultad legal para emitir disposiciones generales de aplicación por todas las instancias competentes en materia de patrimonio cultural en sus respectivas jurisdicciones, es decir, se trata de normas a las que deben sujetarse las entidades nacionales, territoriales y autoridades étnicas.

Se trata de un mecanismo para atender el interés nacional que el patrimonio cultural reviste, sin distinciones del lugar del territorio en el que se origina o desarrolla.

Cabe precisar que el Gobierno Nacional, mediante decretos, puede asumir esa función reglamentaria, como lo hizo ya con la expedición de los decretos 763 y 2491 de 2009, al paso que el Ministerio de Cultura expidió las reglamentaciones (resoluciones 0330 y 0983 de 2010 sobre patrimonio inmaterial y patrimonio material, respectivamente).

Al **Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH–** le concierne, con exclusividad, lo que significa que en estas materias **no** concurren competencias de las instancias territoriales o de las autoridades étnicas, aplicar el Régimen Especial de Protección, es decir las diversas atribuciones ya descritas, respecto de los objetos arqueológicos, los cuales fueron declarados BIC por la Ley de Patrimonio.

Del mismo modo le corresponde aprobar la tenencia de tales objetos, declarar Áreas Arqueológicas Protegidas y sus Áreas de Influencia, aprobar los Planes de Manejo Arqueológico y, en general, cumplir con exclusividad las funciones que le asignan la Ley de Patrimonio y los decretos 833 de 2002 y 763 de 2009 respecto del patrimonio arqueológico, incluso la adopción de sanciones administrativas en casos de violación al sistema de obligaciones.

Al **Archivo General de la Nación –AGN–** le corresponde con exclusividad, lo que significa que en estas materias **tampoco** concurren competencias de las instancias territoriales o de las autoridades étnicas, aplicar el Régimen Especial de

Protección, es decir las diversas atribuciones ya descritas, frente al manejo de los archivos y documentos de archivo declarados BIC (a los cuales en general hemos denominado BIC archivísticos), incluida la imposición de sanciones administrativas.

Cabe aclarar que **respecto de mobiliarios y edificios** de archivos que fueran declarados BIC **no se aplica esta exclusividad**; por el contrario, se siguen en estos casos las atribuciones de cada entidad competente que hubiera efectuado la declaratoria.

Como órganos colegiados de representación institucional, ciudadana y de expertos en los diferentes campos del patrimonio cultural, a cada **Consejo de Patrimonio Cultural** (recordemos que hay uno nacional y debe estar conformado uno en cada distrito y departamento, bajo los lineamientos de la Ley de Patrimonio y el decreto 1313 de 2008) le asisten funciones consultivas en procedimientos específicos, a la vez que una misión de órgano sectorial en el diseño de la política pública, los planes y proyectos en el área.

Sus conceptos son de naturaleza obligatoria en los procedimientos administrativos establecidos para declarar BIC o incluir manifestaciones en las LRPCI, y para adoptar PEMP y PES, sin olvido de otras asignaciones legales.

En particular los consejos departamentales participan en cada uno de estos procesos en el círculo de competencias del departamento, los municipios y autoridades étnicas en su circunscripción, al paso que los concejos distritales lo hacen solamente en esa órbita.

Todas las atribuciones que vimos, en general atinentes a BIC y manifestaciones de las LRPCI dentro del sistema regulatorio del Patrimonio Cultural de la Nación, deben cumplirse con el propósito de instrumentalizar políticas públicas y metas programáticas dirigidas a su salvaguardia, protección, recuperación, sostenibilidad y divulgación de ese acervo.

Además, tienen que cumplirse en el contexto del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación cuyos alcances y relaciones con sistemas nacionales y territoriales de planeación y desarrollo de otras competencias públicas ya tratamos. Valga insistir en que su órbita es mucho más amplia que la de aquellos

bienes y manifestaciones incluidos en categorías protegidas (BIC y LRPCI) y engloba a los demás no calificados así.

Aunque la política pública nacional en la materia la formula el Ministerio de Cultura, cada entidad territorial y grupo étnico tiene facultades análogas en su respectiva jurisdicción. Todos ellos, adicionalmente, reciben atribuciones constitucionales y legales de gasto para el cumplimiento de políticas y funciones específicas, bajo coberturas, destinaciones y procedimientos que en un acápite anterior tratamos.

Finalmente, en cuanto a política, el **Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES–** tiene la función (decreto 2491 de 2009) de emitir un documento CONPES, es decir, una propuesta intersectorial en donde se tracen lineamientos, estrategias y recomendaciones sobre conocimientos tradicionales, sitios de significación cultural y paisajes culturales, medicina y artesanía tradicionales, elementos del Patrimonio Cultural Inmaterial de importante repercusión en contextos sociales y económicos para el país, y de especial precaución en el desarrollo del libre comercio internacional.

Hay que hacerlo todo

En forma visible son variados y complejos los deberes que recaen sobre las personas y la institucionalidad pública del Estado en asuntos pertinentes al Patrimonio Cultural de la Nación. Allí se entrelazan medidas que en su gran mayoría resultan vinculantes y que, no sobra decir, trascienden elementos voluntaristas cuya omisión deriva en profundos niveles de responsabilidad.

Estamos en presencia de un universo de bienes y manifestaciones de interés general que, pese a ello, enfrenta riesgos no sólo físicos sino sociales, económicos y de exposición a competencias con otros focos de interés.

Para el universo de actuación particular la Ley de Patrimonio tipifica un severo esquema de faltas y sanciones que van de lo económico a lo personal. En esta

dirección hace remisiones al sistema penal y a las sanciones en casos de destrucción o daño, utilización ilícita o receptación (compra de bienes producto de hurto) o hurto de Bienes de Interés Cultural –BIC–, cuando se cometen por su dueño o por terceras personas (p.ej. el daño o destrucción de un inmueble de interés cultural).

Igualmente, se contemplan sanciones de orden administrativo que transitan desde la imposición de multas hasta el decomiso definitivo de bienes muebles, frente a situaciones de violación al Régimen Especial de Protección, es decir, cuando se intervienen dichos bienes sin la previa autorización o sin licencia, o si se intentan exportar del territorio aduanero nacional sin cumplir los requisitos y autorizaciones previas indispensables; por la excavación arqueológica no informada y por otros casos que están claramente señalados en la Ley de Patrimonio.

En particular, el decomiso está regulado como una medida sancionatoria para situaciones de exportación de BIC sin la previa autorización de la entidad competente (Ministerio de Cultura, alcaldías, gobernaciones, autoridades étnicas, ICANH, AGN, es decir, de la autoridad que hubiera efectuado la declaratoria y según las competencias que ya vimos en detalle).

Conviene apreciar que la exportación no requiere que efectivamente el bien salga del país y se pierda, sino que la sanción procede cuando simplemente intenta exportarse, o lo que es igual, sacarse en forma oculta o visible pero sin disponer de la autorización administrativa.

Tengamos en cuenta que antes de la Ley de Patrimonio no era claro el alcance de esta medida. En la actualidad, al cabo de una actuación administrativa que siga la instancia competente, además de la sanción económica, puede valorarse la gravedad de la falta e imponerse el decomiso definitivo del objeto, lo que determina que éste quede en poder de la Nación y su titular pierda la propiedad.

No se trata, por supuesto, de una medida confiscatoria proscrita por la Constitución, sino sancionatoria dentro de los alcances del régimen aduanero y tipificada dentro de un ordenamiento, el de Patrimonio Cultural de la Nación, que como hemos reiterado, reviste un interés general que relativiza el concepto de la propiedad y la somete a cumplir con deberes en función de tal interés.

Finalmente señalemos que cuando se involucran bienes arqueológicos, la medida de decomiso implica un retorno a la Nación de un objeto de su propiedad.

Igualmente digamos que las sanciones administrativas concurren con tipificaciones penales, por ejemplo, cuando se cometen daños o destrucciones en un inmueble BIC y, además, esto se hace sin la autorización previa de intervención, caso en el que concurrirían los tipos penales establecidos, posibles sanciones de multa y restitución del bien al estado anterior.

Del lado de los funcionarios públicos, la omisión en aspectos pertinentes al Régimen Especial de Protección de los BIC declarados por cada instancia (por eso hemos insistido en que éste no es sólo un hecho simbólico o político) o la participación en hechos lesivos de BIC genera faltas disciplinarias gravísimas contempladas en el Código Disciplinario Único, que van desde la amonestación hasta la destitución y la inhabilidad para ejercer funciones públicas.

Aunque en la Ley de Patrimonio se tipifican faltas específicas contra BIC, los casos de violación al sistema de salvaguardias de comunidades, o prácticas de las manifestaciones culturales de esencia inmaterial, implican afectaciones de efectos legales (disciplinarios, civiles o penales) que incluso pueden trascender el ámbito fronterizo nacional e investigarse a la luz de múltiples tratados de protección de derechos humanos, suscritos por el país bajo la óptica de protección de derechos culturales¹⁵.

En materia económica, la desviación hacia otros fines, importantes o no, de recursos asignados al patrimonio cultural o la indebida gestión de los mismos, puede ocasionar desde medidas administrativas para el mejoramiento, juicios de responsabilidad fiscal para que el funcionario, con su propio patrimonio, asuma

15 Entre otras, Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948; Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, París 1960; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1966; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979; Recomendación relativa a la Participación y la Contribución de las Masas Populares en la Vida Cultural, 1976; Declaración de Argel sobre los Derechos de los Pueblos, 1976; Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, 1992; Convención para la Salvaguardia del patrimonio Cultural Inmaterial, París 2003; Convención para la protección de la Diversidad Cultural.

el resarcimiento del daño que ocasione y, concurrentemente, una gruesa responsabilidad en esferas disciplinarias y penales.

A este control institucional en el que se articulan organismos como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales, la Auditoría General de la República, la Fiscalía General de la Nación y apoyos obligados de la Policía Nacional, se suma un control social susceptible de ser ejercido mediante peticiones o acciones de protección inmediata (Tutela, acciones Populares o de Grupo), pues hay que recordar el carácter de los derechos fundamentales, colectivos y de grupo que se entrelazan en los fines del Patrimonio Cultural de la Nación.

En ese ejercicio de control institucional concurren análisis sobre la legalidad, la efectividad, probidad, eficiencia y eficacia de las políticas y la gestión pública, así como en el manejo del Erario en la porción que corresponde al patrimonio cultural.

Cuáles son los recursos que deben asignarse al patrimonio, los procedimientos participativos–institucionales para hacerlo, la valoración de resultados en el desarrollo social, hacen parte de esa evaluación.

También está definido un indispensable control mediante los órganos del Sistema Nacional de Cultura (Consejos Nacional y territoriales de Cultura; Consejos Nacional y territoriales de Patrimonio Cultural), cuerpos colegiados de los que, se ha insistido, tienen no sólo funciones asesoras, sino de vigilancia y seguimiento en cuanto a programas, proyectos y ejecución de recursos destinados a materias culturales.

No se trata de una mera invocación al control, sino de resaltar que los distintos órganos y personas integrados al Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, tienen diversos grados de obligación que requieren materializarse en búsqueda de satisfacer propósitos colectivos que se persiguen cuando se diseña un engranaje de esta magnitud.

Reafirmemos algo muchas veces dicho en el sentido de que los fracasos o desilusiones en los sistemas de control o, a veces, sus prolongados tiempos de verificación o, por otra parte, la complejidad que demanda la construcción de in-

dicadores en la órbita económica y social de los impactos del trabajo alrededor del Patrimonio Cultural de la Nación, no pueden ser argumentos válidos para renunciar a ellos o para desistir de exigirlos en cada situación específica.

Sin duda, la maravilla espectral del patrimonio cultural, no sólo expresado en la apreciación de sus bienes y manifestaciones, sino en los efectos e impactos que aquél determina en elementos de convivencia ciudadana, resolución pacífica de conflictos, formación de capital humano o en la permanente reivindicación del desarrollo social, trasciende la sinuosa apreciación de faltas y sanciones.

Por eso, aunque recalcamos en este capítulo final los efectos negativos de atentar contra este acervo, nuestra invitación sigue dirigiéndose a sentirse dueños del mismo y a disfrutarlo. No perdamos de vista que por eso se llama Patrimonio Cultural de la Nación, porque de uno u otro modo pertenece a todas las naciones y personas que conviven en nuestro país; a todos nosotros.



Libertad y Orden

Ministerio de Cultura
República de Colombia