



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Bogotá, D. C., siete (7) de abril de dos mil veintidós (2022)**

**CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**Número único de radicación: 13001-23-33-000-2015-00028-01**  
**ACCIÓN POPULAR – FALLO**  
**Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR**

**TESIS: LA OMISIÓN DE ELABORAR Y APROBAR EL PLAN ESPECIAL DE MANEJO Y PROTECCIÓN PARA EL SECTOR ANTIGUO DE CARTAGENA, BIEN DE INTERÉS CULTURAL DE LA NACIÓN, AMENAZA EL DERECHO COLECTIVO AL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN, DE LO CUAL ES RESPONSABLE EL DISTRITO DE CARTAGENA Y EL MINISTERIO DE CULTURA.**

**DERECHO COLECTIVO INVOCADO COMO VULNERADOS: PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN.**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el **DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS**<sup>1</sup> contra la sentencia de 13 de febrero de 2020, proferida por el **Tribunal Administrativo de Bolívar**<sup>2</sup>, que declaró la amenaza del derecho colectivo al patrimonio cultural de la Nación.

---

<sup>1</sup> En adelante el Distrito.

<sup>2</sup> En adelante el Tribunal.



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

## I.- ANTECEDENTES

### I.1- La Demanda

La señora **IRINA ALEJANDRA JUNIELES ACOSTA**, en calidad de **DEFENSORA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR**, en ejercicio de la acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998<sup>3</sup>, presentó demanda ante el **Tribunal** contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE CULTURA**<sup>4</sup> y el **DISTRITO**, tendiente a que se protegiera el derecho colectivo al patrimonio cultural de la Nación.

### I.2. Hechos

Indicó que conforme lo establecido en el artículo 11 de la Ley 397 de 7 de agosto de 1997<sup>5</sup>, modificado por el artículo 7º de la Ley 1185 de 12 de marzo de 2008<sup>6</sup>, los **bienes materiales de interés**

---

<sup>3</sup> “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

<sup>4</sup> En adelante el Ministerio.

<sup>5</sup> Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.

<sup>6</sup> Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones.



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

**cultural -BIC**<sup>7</sup> de propiedad pública y privada están sometidos a un régimen especial de protección.

Explicó que el **Plan Especial de Manejo y Protección - PEMP**<sup>8</sup> es el instrumento de gestión del patrimonio cultural del **DISTRITO**, en el cual se establecen las acciones necesarias para garantizar la protección y sostenibilidad en el tiempo de los **BIC**, como lo son: i) la determinación del uso de cada bien inmueble del Centro Histórico, zona de influencia y periferia histórica; ii) la altura de las edificaciones; iii) la protección de las fachadas y su forma de intervención; y iv) la regulación del parqueo, entre otros.

Manifestó que a la fecha de presentación de la demanda el **DISTRITO** no había formulado el **PEMP** de la ciudad, a pesar de que la Ley 1617 de 5 de febrero de 2013<sup>9</sup> le impuso el deber de regular los **BIC** de carácter Nacional ubicados en el ente territorial, en conjunto con el **MINISTERIO**.

---

<sup>7</sup> En adelante BIC

<sup>8</sup> En adelante PEMP.

<sup>9</sup> Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

Aseguró que en el trámite para la adopción del **PEMP** no se ha garantizado el principio de participación previsto en el numeral 6 del artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA<sup>10</sup>, por lo que se desconoce su contenido en torno a elementos importantes del futuro urbanístico del centro de la ciudad, zona de influencia y la periferia histórica.

Puso de presente que en noviembre de 2013 la Sociedad de Arquitectos de Cartagena entregó al **DISTRITO** un documento en el que incluyó propuestas formuladas por la ciudadanía para la elaboración del **PEMP**; asimismo, la Asociación de Vecinos del Centro, el Consejo Gremial y la ciudadanía en general han presentado propuestas sin que se tenga noticia de si han sido tenidas en cuenta o no.

---

<sup>10</sup> CPACA, " ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

[...]

6. En virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública [...]".



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

Señaló que el **MINISTERIO** tampoco ha aprobado el **PEMP**, pese a que ya se vencieron los plazos establecidos en los artículos 11 y 12 de la Resolución núm.983 de 2010, expedida por dicha entidad.

Afirmó que las Curadurías Urbanas de la ciudad seguían entregando licencias con fundamento en el Plan de Ordenamiento Territorial -POT adoptado mediante el Decreto 0977 de 20 de noviembre de 2001, pese a que el término para la adopción del **PEMP** se encontraba vencido, circunstancia que, a su juicio, vulneraba el derecho colectivo al patrimonio cultural de la Nación.

Informó que, mediante memorial de 19 de noviembre de 2014, solicitó al **MINISTERIO** ejecutar las medidas necesarias para la adopción del **PEMP** del Centro Histórico de Cartagena y así evitar un perjuicio al patrimonio cultural de la Nación.

Señaló que la anterior petición fue contestada por el **MINISTERIO** mediante oficio MC-029678-EE-2014 de 2 de diciembre de 2014, en el que afirmó que para aprobar el **PEMP** era necesario que el **DISTRITO** presentara el documento definitivo, lo cual, hasta ese momento no había ocurrido.



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

Expuso que el 26 de diciembre de 2014 requirió al **DISTRITO** para que tomara las medidas de protección del patrimonio cultural de la ciudad en el Centro Histórico, a través de la formulación definitiva del **PEMP**, ante lo cual el ente territorial contestó que el documento se encontraba en el proceso de formulación y adopción, así como de las medidas adoptadas por el Instituto de Patrimonio Cultural de Cartagena -IPCC en defensa del patrimonio de Cartagena.

### **I.3. Pretensiones**

La actora solicitó lo siguiente:

“[...] PRIMERO: ORDENAR LA FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DEL PLAN ESPECIAL DE MANEJO Y PROTECCIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE CARTAGENA DE MANERA INMEDIATA.

SEGUNDO: ORDENAR LAS MEDIDAS NECESARIAS TENDIENTES A EVITAR LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS ALEGADOS VIOLADOS [...]”.

### **I.4. Defensa**

**I.4.1.- EL DISTRITO** argumentó que desde el año 2005 fue enviado al **MINISTERIO** el pre-diagnóstico del **PEMP** para el sector antiguo de la ciudad, pero que en junio de 2012 el Ministerio de Defensa solicitó la suspensión del Plan para incluir la reglamentación del



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

terreno de la Base Naval en la delimitación de la zona de influencia del Centro Histórico.

Afirmó que, analizada la propuesta de zonificación de alturas adelantada por la empresa de Renovación Urbana Virgilio Barco, puso de presente varios reparos en materia de alturas, visuales y movilidad que la hacen inaceptable porque van en abierta contraposición con el espíritu del **PEMP** promovido por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO.

Indicó que ha trabajado de manera coordinada con el **MINISTERIO**, el Ministerio de Defensa, la empresa Virgilio Barco, sus Secretarías y agremiaciones, las cuales solo hasta noviembre de 2014 presentaron una propuesta conceptual sobre el uso del suelo del polígono de la base naval y, pese a ello, no se le ha entregado una copia.

Puso de presente que no ha incumplido el principio de participación ciudadana, pues ha convocado a diferentes agremiaciones y entidades en eventos como el foro de Camacol, celebrado el 16 de febrero de 2014, en el que se discutió este tema.



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

Argumentó que no era cierto que hubiese incurrido en una omisión al no entregar el **PEMP** al **MINISTERIO**, pues ha venido trabajando en la formulación del mismo con diferentes entidades.

Argumentó que no había lugar a declarar la vulneración de derechos colectivos y que, por el contrario, ha protegido el Centro Histórico al no aceptar propuestas como la presentada por el **MINISTERIO** en diciembre de 2013, por cuanto restringía las marinas en la bahía interna, era contradictoria e inconsistente en los temas relacionados con el tema portuario y permitía el relleno de una dársena, entre otros.

Propuso las siguientes excepciones:

- **«INEXISTENCIA DE LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS AL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN».**

Efectuó un recuento histórico sobre el **PEMP** y sus antecedentes administrativos e indicó que ha tomado la iniciativa en la formulación de dicho documento, no ha permitido imposiciones de entidades del orden Nacional y ha propendido por la concurrencia interinstitucional que debe aplicarse a este proceso.



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

Aseguró que Planeación Distrital rechazó la propuesta presentada por el **MINISTERIO** debido a que: i) se generaba un impacto visual del puerto fundacional y del perfil urbano del Centro Histórico apreciado desde las playas de Bocagrande; y ii) triplicaba el parque automotor en el sector sin ofrecer alternativas de movilidad, razón por la que concluyó que era pertinente la ampliación de la zona de influencia desde el barrio Bocagrande hasta la calle 10 de la ciudad, con el fin de proteger las visuales del canal de acceso hacia el puerto fundacional y desde las playas del mar Caribe hacía el Centro Histórico.

Estimó que se estaba articulando el alcance del **PEMP** con la revisión del POT, con el fin de integrar los instrumentos de protección y ordenamiento de territorio conforme el alcance de cada uno.

Indicó que no era cierto que no se hubiese hecho un proceso serio de participación del documento, pues antes de su envío para la adopción final por parte del **MINISTERIO**, hizo la respectiva socialización y únicamente la Sociedad Colombiana de Arquitectos aportó recomendaciones.



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

**- «CUMPLIMIENTO POR PARTE DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DEL PEMP».**

Afirmó que la socialización con las agremiaciones se realizó desde el año 2005, como se advertía del Foro de Camacol celebrado el 16 de febrero de 2014, en el que, con la participación de los gremios de la ciudad, la Armada Nacional y la empresa Virgilio Barco, se presentó el plan de traslado de la base naval.

Reiteró que ha trabajado coordinadamente con los Ministerios de Cultura y de Defensa, la empresa Virgilio Barco, las Secretarías del Distrito, la Corporación de Turismo de Cartagena, el Coordinador del Grupo de Protección de Arquitectura y la Armada Nacional, entre otros.

Respecto de las agremiaciones, indicó que éstas solo presentaron una propuesta en el Consejo Distrital de noviembre de 2014.



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

**I.4.2.- EL MINISTERIO** manifestó que se oponía a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, por cuanto lo pretendido por la parte actora no era de su competencia sino del **DISTRITO**.

Arguyó que durante 5 años ha trabajado de manera conjunta con el ente territorial para articular un documento que cumpla con las necesidades del Centro Histórico y demás valores culturales en la ciudad, para lo cual ha brindado el apoyo técnico requerido, sin que se hubiese podido culminar por factores que le son ajenos.

Afirmó que no existía ninguna conducta omisiva que hubiese amenazado o vulnerado los derechos colectivos invocados en la demanda, pues no ha incurrido en omisiones que hubiesen conllevado a la situación en que se encuentra el **PEMP** del **DISTRITO**.

Se refirió a sus funciones y transcribió el informe preparado por su Dirección de Patrimonio y la Oficina Asesora Jurídica sobre las gestiones realizadas en torno al **PEMP** del **DISTRITO**.

Propuso las siguientes excepciones:

- **«FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA».**



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

Adujo que no le correspondía el estudio, planeación, ejecución, socialización y formulación del **PEMP** de Cartagena, máxime si se tenía en cuenta que no había incurrido en ninguna acción u omisión que violentara los derechos colectivos, motivo por el que debía ser desvinculada de la presente acción.

Puso de presente que no era ajena a la problemática que atravesaba el Centro Histórico de Cartagena, pues le asistía todo el interés en que ese **BIC** nacional y universal que formaba parte de la identidad nacional se mantuviera como testimonio de una época importante de la historia.

### **I.5. Pacto de cumplimiento**

La audiencia de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el 6 de marzo de 2015, la cual se declaró fallida por ausencia de ánimo conciliatorio de las partes.

## **II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA**

**El Tribunal**, en sentencia de 13 de febrero de 2020, accedió a las súplicas de la demanda, para lo cual adujo lo siguiente:



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

Tras referirse a las generalidades de la acción popular, al derecho colectivo invocado y a la noción de **PEMP**, realizó un análisis de las pruebas aportadas de las que concluyó que, conforme lo establecido en el artículo 14 del Decreto 763 de 10 de marzo de 2009<sup>11</sup>, el Centro Histórico de Cartagena requiere la adopción de un **PEMP**, en atención a que desde 1984 el sector fue declarado patrimonio histórico y cultural de la humanidad, además, porque allí están ubicados inmuebles, fortificaciones y construcciones que fueron declarados como monumento nacional, a través del Decreto 1911 de 2 de noviembre de 1995<sup>12</sup>.

Consideró que si bien el **DISTRITO** ha adelantado una serie de actividades y acciones tendientes a la adopción del **PEMP**, lo cierto es que este aún no ha sido expedido, tal como lo aceptó el ente territorial en la certificación del comité de conciliación, omisión que, a su juicio, amenaza el derecho colectivo invocado.

---

<sup>11</sup> Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material.

<sup>12</sup> "Por el cual se declara como Monumento Nacional una serie de inmuebles localizados en Cartagena de Indias, Bolívar".



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

Respecto a la oportunidad para la adopción del **PEMP**, señaló que de acuerdo con la Resolución 983 de 20 de mayo de 2010<sup>13</sup>, expedida por el **MINISTERIO**, el plazo máximo para su adopción era el 10 de marzo de 2014, por lo que resultaba indiscutible que para la fecha de la sentencia ya había vencido el término, circunstancia que evidenciaba la mora del **DISTRITO** y en esa medida ponía en riesgo el patrimonio cultural del centro de Cartagena, pues no se contaba con las pautas y lineamientos necesarios para la protección, mantenimiento y sostenibilidad de los **BIC** del sector.

Agregó que, conforme lo establecido en los artículos 100, 101 y 102 de Ley 1617, el **DISTRITO** tiene a su cargo el manejo y control de los **BIC**, obligaciones que también se estarían incumpliendo en el presente caso.

Consideró que, conforme lo establecido en el artículo 2º de la Ley 472, la acción popular tiene naturaleza preventiva, lo que implica que con ella también se pretende evitar la vulneración de un derecho colectivo frente a la amenaza del mismo, de modo que si bien en el presente caso no estaba acreditada la vulneración del derecho

---

<sup>13</sup> Por la cual se desarrollan algunos aspectos técnicos relativos al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material.



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

invocado por la parte accionante, sí estaba demostrada la amenaza del mismo.

Frente a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el **MINISTERIO**, señaló que no era procedente en atención a que aun cuando no era la entidad encargada de la elaboración del **PEMP** de los **BIC**, por ser competencia del **DISTRITO**, resultaba innegable que de conformidad con el artículo 4º del Decreto 763 de 2009 le correspondía establecer aspectos técnicos y administrativos relativos al contenido del mismo.

Precisó que el **MINISTERIO** hacía parte del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, de lo cual infirió que sí tenía incidencia o participación en la adopción de dicho documento.

Con fundamento en lo anterior, profirió las siguientes órdenes:

“[...] PRIMERO: DECLÁRASE no probada la excepción propuesta por la parte accionada Distrito de Cartagena.

SEGUNDO: DECLÁRASE no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Cultura.

TERCERO: AMPARAR el derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación en la demanda de acción popular interpuesta por la doctora Irina Alejandra Junieles Acosta, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

CUARTO: ORDENASE al Distrito de Cartagena y al Ministerio de Cultura, que en el ámbito de sus competencias, dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia adopten el Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico de Ciudad de Cartagena.

QUINTO: Sin condena en costas a la parte accionante [...].”

### III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

El **DISTRITO** manifestó que el **PEMP** no fue aprobado debido a que existieron varios cuestionamientos y quejas de la ciudadanía frente a su baja participación en el proceso de formulación del documento y a su contenido, el cual fue entregado al **MINISTERIO** en diciembre de 2019, amén de que el mismo no estaba acorde con lo establecido en el Decreto 2358 de 26 de diciembre de 2019<sup>14</sup> respecto a las etapas que se deben cumplir y los términos para la formulación y adopción del **PEMP**.

Afirmó que, por lo anterior, radicó ante el **MINISTERIO** el desistimiento de revisión del documento del **PEMP**, en aras de realizar un examen técnico que permitiera mirar en detalle la trazabilidad del proceso, sus inconsistencias y de manera especial las

---

<sup>14</sup> Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1080 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura, en lo relacionado con el Patrimonio Cultural Material e Inmaterial.



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

quejas, protestas y denuncias de la ciudadanía en el desarrollo del proceso de participación ciudadana, para así adoptar un documento que cumpliera con el Decreto 2358 de 2019.

Indicó que la referida solicitud fue contestada por el **MINISTERIO** en el sentido de manifestarle que le remitía la documentación presentada en espera de que determinara, analizara y complementara con el equipo técnico la información registrada para realizar, de ser necesario, los ajustes que se consideraran pertinentes.

Frente a lo ordenado por el Tribunal manifestó lo siguiente:

“[...] Término irrisorio contemplado por el Tribunal Administrativo de Bolívar en la sentencia de primera instancia para la formulación y adopción del PEMP del Centro Histórico de Cartagena de Indias teniendo en cuenta los procesos exigidos por el Decreto 2358 de 2019.

El Tribunal Administrativo de Bolívar en el fallo de primera instancia del 13 de febrero de 2020, al ordenarle al Distrito de Cartagena y al Ministerio de Cultura en un término de 06 meses adoptar el PEMP de Centro Histórico de la Ciudad, desconoce rotundamente las complejidades técnicas existentes para la adopción de estos instrumentos, así como lo estipulado por el Decreto 2358 de 2019. En ese sentido nos permitimos en esta ocasión explicar de manera detallada los procedimientos mínimos necesarios previos a la formulación y adopción del PEMP [...]”.

Sostuvo que de acuerdo con los procedimientos establecidos en el citado Decreto, podía contabilizar alrededor de 315 actividades



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

previas que debe realizar para la adopción del **PEMP**, sin incluir subactividades intermedias, motivo por el que el plazo de 6 meses otorgado por el **Tribunal** impone condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, pues la complejidad técnica no permite que en ese período de tiempo se pueda adoptar el instrumento.

Afirmó que en el “afán” de dar cumplimiento a lo ordenado se podrían transgredir principios y deberes de la función pública, tales como los de responsabilidad, planeación y transparencia.

Aseguró que como la acción popular también tiene por finalidad evitar la vulneración de un derecho colectivo, era preciso tener en cuenta que con la sentencia de primera instancia y la orden allí dada de adoptar el **PEMP** en un término de 6 meses, se estaba amenazando el derecho que se pretendía proteger, pues, como lo había indicado, era imposible darle cumplimiento en ese plazo.

Puso de presente que por medio del Decreto 0505 de 17 de marzo de 2020, se declaró la calamidad pública en la ciudad por causa de la pandemia ocasionada por la Covid 19, por un término de 6 meses, prorrogables en caso de que las condiciones persistieran, momento a partir del cual ha aunado esfuerzos solamente para mitigar el



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

impacto negativo causado por la pandemia, por lo que sus capacidades técnicas, administrativas y financieras se han encaminado a atender la crisis, no obstante, se ha presentado una alta propagación del virus en la ciudad, lo que sin lugar a dudas genera preocupación y exige un compromiso mayor, tanto administrativo como financiero.

Con fundamento en lo dicho, solicitó ampliar el término otorgado por el *a quo* para el cumplimiento de la orden impartida; y que éste empiece a correr a partir del día siguiente de que se expida el Decreto que le ponga fin a la calamidad pública y/o a la finalización de la pandemia causada por la Covid 19.

Asimismo, pidió tener en cuenta la complejidad técnica que se requiere para la adecuación del **PEMP**, así como a la imposibilidad de la socialización adecuada y la participación ciudadana que para algunos casos se puede hacer de manera virtual pero que en otros temas se requiere de forma presencial, lo cual sería imposible debido al confinamiento ordenado por el Gobierno Nacional.

#### **IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

**IV.1. La DEMANDANTE** afirmó que se encontraba demostrada la amenaza al derecho colectivo al patrimonio cultural de la Nación, al estar acreditada la inexistencia del **PEMP** del **DISTRITO**, el cual debió ser adoptado hace más de siete años, conforme a lo establecido en el Decreto 763 de 2009 y la Resolución 983 de 2010.

Indicó que la entidad no discutió la violación del derecho colectivo, así como tampoco efectuó ninguna argumentación con el fin de objetar la existencia de dicha transgresión, pues solamente esgrimió “excusas” para justificar la tardanza en la adopción del **PEMP**.

Respecto a la solicitud de modificar el plazo otorgado por el *a quo* para la implementación del PEMP, arguyó que dicho término era discrecional del Juez, es decir, que no existía un término taxativo e invariable, no obstante, éste debe ser prudente y atender al alcance de lo dispuesto en la orden.

Afirmó que aun cuando en el caso concreto la orden dada por el **Tribunal** implicaba un proceso integrado por diferentes etapas, no era posible afirmar que las mismas no podían efectuarse en seis meses, máxime, si se tenía en cuenta que el ente territorial ya ha adelantado parte de ese trabajo, pues en el año 2019 se presentó un



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

proyecto del **PEMP** al **MINISTERIO**, pero se retiró para efectuarle unas correcciones.

Indicó que la pandemia ocasionada por la Covid 19 no podía convertirse en una excusa para prolongar la amenaza del derecho colectivo, más aún, si se tenía en cuenta que desde hacía ya varios meses la ciudad no tenía limitaciones a causa del virus, motivo por el que no se evidenciaba obstáculo para el cumplimiento de la ordenada por el **Tribunal** en seis meses y, en consecuencia, solicitó no acceder a la petición elevada en el recurso de apelación.

**IV.2. EL DISTRITO** reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación, en el sentido de indicar que el término de seis meses señalado por la sentencia de primera instancia para adoptar el **PEMP** de la ciudad desconocía las complejidades técnicas para la adopción de este instrumento y los procedimientos establecidos en el Decreto 2358 de 2019.

## **V.- CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO**

El Ministerio Público solicitó confirmar la sentencia de primera instancia, para lo cual hizo referencia a la protección del derecho



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

colectivo al patrimonio público, a los **PEMP** y al caso concreto, para indicar que existe razonabilidad en el plazo fijado para la adopción del mecanismo.

Precisó que por medio de la Ley 163 de 30 de diciembre de 1959<sup>15</sup>, se declaró como monumento Nacional el sector antiguo de Cartagena y fue incluido dentro del listado de **BIC** por parte del **MINISTERIO**, circunstancia que ponía en evidencia que el Sector Antiguo de Cartagena se trata de aquellos bienes que en virtud del artículo 8º de la Ley 397, modificada por la Ley 1185, son susceptibles de PEMP.

Indicó que, por medio de los convenios núms. 595 de 2003 y 1321 de 2005, el **MINISTERIO** y el **DISTRITO** acordaron cooperar en el cumplimiento de las funciones administrativas aunando esfuerzos Nacionales y Distritales con el fin de establecer el **PEMP** del sector histórico de Cartagena y su zona de influencia, pese a lo cual no se ha adoptado, por lo que se ha puesto en riesgo el derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación.

---

<sup>15</sup> “Por la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación.”



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

Sostuvo que no obstante las diversas reuniones realizadas por parte de la cartera ministerial y ente territorial en las que se ha tratado de concertar el **PEMP**, así como a la presentación de un proyecto de Plan en el año 2010, desde el mes de abril de 2012, el **MINISTERIO DE DEFENSA** solicitó su participación en la elaboración del documento para que se incluyeran cambios relacionados con la Base Naval de la Ciudad, por lo que se suspendió el proceso para adelantar múltiples reuniones, dentro de las cuales se destaca el foro de CAMACOL, en el año 2014, en el que se presentó la propuesta de la Base y las entidades adquirieron compromisos como la elaboración de un cronograma para la formulación, socialización, aprobación y publicación del **PEMP**.

Puso de presente que el **DISTRITO** presentó reparos a la propuesta de alturas allegada por la empresa de Renovación Urbana Virgilio Barco y elevó una contrapropuesta para finalizar el **PEMP**; sin embargo, el **MINISTERIO** solicitó al ente territorial presentar un nuevo **PEMP**.

A su juicio, el retraso que se ha presentado en la implementación del **PEMP** se debe a: i) la extralimitación de la función del **MINISTERIO** en la aprobación del **PEMP**, pues interfirió injustificadamente en la



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

autonomía territorial; y ii) después de efectuadas las mesas de concertación entre el **DISTRITO** y el **MINISTERIO** en el año 2014, aquél no ha presentado un nuevo proyecto de **PEMP** para su aprobación.

Frente al argumento relacionado con la emergencia sanitaria por la Covid 19, expresó que ésta podría resultar inconveniente para adelantar los procesos de socialización, pero que otorgarle un plazo adicional al señalado por el **Tribunal** estaría contraviniendo los principios de confianza legítima y seguridad jurídica, más aún, cuando existen medios virtuales para garantizar la participación.

Puso de manifiesto que la amenaza del derecho colectivo invocado por el actor por la ausencia del **PEMP** del Centro Histórico de Cartagena, ha repercutido en problemáticas como la del proyecto Aquarela, que puso en riesgo la declaratoria de patrimonio de la humanidad al **DISTRITO** ante la UNESCO.

## **V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **Generalidades de la acción popular**

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472, tiene como finalidad la protección de



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares. El objetivo de estas acciones es dotar a la comunidad afectada de un mecanismo jurídico expedito y sencillo para la protección de sus derechos.

Conforme se advirtió en precedencia, los hechos que dieron origen a la presente acción se circunscriben a que el Sector Antiguo de Cartagena fue declarado como **BIC** de la Nación, por lo que debe ser objeto de regulación a través del **PEMP**, el cual, no ha sido formulado y presentado por el **DISTRITO** y, en consecuencia, el **MINISTERIO** no lo ha aprobado, razón por la que se han excedido los plazos establecidos legalmente para el efecto.

Asimismo, que en la elaboración del documento no se ha garantizado el principio de participación ciudadana que debe inspirarlo; y que no se conoce su contenido en torno a elementos importantes del futuro urbanístico del centro de la ciudad, zona de influencia y la periferia histórica.



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

La acción fue conocida en primera instancia por el **Tribunal** que, en sentencia de 13 de febrero de 2020, encontró demostrada la amenaza del derecho colectivo al patrimonio cultural de la Nación, habida cuenta que si bien el **DISTRITO** ha adelantado una serie de actividades y acciones tendientes a la adopción del **PEMP**, lo cierto es que éste no se ha expedido, pese a que, de acuerdo con lo ordenado por la Resolución 983 de 2010, expedida por el **MINISTERIO**, el plazo máximo para la adopción del Plan era el 10 de marzo de 2014.

Manifestó que aun cuando el **MINISTERIO** no es la entidad encargada de la elaboración del **PEMP** sino el **DISTRITO**, resultaba innegable que de conformidad con el artículo 4º del Decreto 763 de 2009 a aquél le correspondía establecer aspectos técnicos y administrativos relativos al contenido del mismo.

Con fundamento en lo anterior, le ordenó al **DISTRITO** y al **MINISTERIO** que, en el ámbito de sus competencias, dentro de los seis meses siguientes a la ejecutoria de la providencia, adoptaran el **PEMP** del Centro Histórico de Ciudad de Cartagena.



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

Contra la anterior decisión el **DISTRITO** interpuso recurso de apelación, en el que solicitó ampliar el término concedido para la expedición del **PEMP** debido a que, a su juicio, era “irrisorio”, pues desconocía las complejidades técnicas que implicaba la expedición del Plan, así como lo establecido en el Decreto 2358 de 2019, en el que se podían contabilizar alrededor de 315 actividades previas que debían realizarse para la adopción del documento, motivo por el que 6 meses resultaban insuficientes e imponían condiciones y exigencias de imposible cumplimiento.

Agregó que debido a la declaratoria de calamidad pública en la ciudad por la pandemia de la Covid 19, todas sus capacidades técnicas, administrativas y financieras se habían encaminado a atender esa crisis.

Con base en lo anterior, pidió ampliar el término otorgado por el **Tribunal** para dar cumplimiento a la orden impartida y, que este empiece a correr a partir del día siguiente al decreto que ponga fin a la calamidad pública y/o a la finalización de la pandemia causada por la Covid 19.



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

### **Cuestión previa**

Previo a resolver el asunto *sub examine*, la Sala advierte que el señor Consejero **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**, en escrito de 5 de abril de 2021, manifiesta que se declara impedido para actuar dentro del proceso de la referencia por cuanto su hermano **MARIO SERRATO VALDÉS**, se desempeña actualmente como contratista de la Defensoría del Pueblo, entidad que funge como demandante en la acción popular de la referencia, por lo que considera que se encuentra incurso en la causal de impedimento prevista en el numeral 4 del artículo 130 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-.

Al respecto, la Sala pone de manifiesto que la Ley 472, no contiene disposiciones especiales que regulen las manifestaciones de impedimento; no obstante, en virtud del artículo 44 *ibidem*, es del caso aplicar el CPACA debido a la remisión que efectúa dicha norma en aspectos no regulados.

Precisado lo anterior, la Sala observa que la causal de impedimento que se invoca es la prevista en el numeral 4 del artículo 130 del CPACA, la cual dispone:



Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

“[...] **Artículo 130. CAUSALES.** Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil y, además, en los siguientes eventos:

(...)

4. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el **segundo grado de consanguinidad**, segundo de afinidad o único civil, **tengan la calidad de asesores o contratistas de alguna de las partes** o de los terceros interesados vinculados al proceso, o tengan la condición de representantes legales o socios mayoritarios de una de las sociedades contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados [...]” (Resaltado fuera del texto).

De la causal transcrita, se colige que para que se configure la misma deben concurrir dos elementos objetivos: 1) el parentesco y 2) que los referidos parientes sean asesores, contratistas, representantes legales o socios mayoritarios de una entidad pública que intervenga en el respectivo proceso en calidad de **parte** o tercero interesado.

Siendo ello así, de la causal transcrita y los hechos que soportan el impedimento manifestado por el Consejero **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**, la Sala advierte que concurren los presupuestos para el efecto, toda vez que su hermano<sup>16</sup>, el señor **MARIO**

<sup>16</sup> Parentesco, por cuanto los hermanos se encuentran en segundo grado de consanguinidad, de conformidad con el artículo 35 del CC, el cual prevé: “**Parentesco de consanguinidad** es la relación o conexión que existe entre las personas que descienden de un mismo tronco o raíz, o que están unidas por los vínculos de la sangre”.



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

**SERRATO VALDÉS**, se desempeña actualmente como contratista de la Defensoría del Pueblo<sup>17</sup>, entidad demandante en la acción popular de la referencia.

En virtud de lo anterior, la Sala declarará fundado el impedimento manifestado por el citado Consejero y lo separará del conocimiento del presente proceso, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

### **Problema jurídico**

Con fundamento en lo expuesto y en atención a que la amenaza al derecho colectivo al patrimonio cultural de la Nación no fue controvertida, a la Sala le corresponde determinar si hay lugar a modificar el plazo otorgado por el *a quo* para que el **DISTRITO** y el **MINISTERIO** den cumplimiento a la orden de adoptar el **PEMP** del Centro Histórico de la ciudad de Cartagena.

### **Caso concreto**

---

<sup>17</sup> Calidad de contratista en la entidad pública demandante en la acción popular de la referencia.



Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

Previo a resolver el problema jurídico planteado, la Sala se referirá al patrimonio histórico y cultural y a la importancia del **PEMP**.

### **Del patrimonio cultural<sup>18</sup> y el PEMP**

La protección del patrimonio cultural de la Nación está ordenada por los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política, los cuales previeron lo siguiente:

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

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

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

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

<sup>18</sup> En providencia de 11 de abril de 2018 (Expediente núm. 85001-23-33-000-2017-00230-01, Consejera Ponente María Elizabeth García González) la Sala abordó el estudio del patrimonio cultural.



Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica” (Negrillas de la Sala).

En desarrollo de lo anterior, fue expedida la Ley 397 que fue modificada y adicionada por la Ley 1185, que definió el patrimonio cultural de la Nación en los siguientes términos:

“Artículo 4°. Integración del patrimonio cultural de la Nación. Modificado por el art. 1, Ley 1185 de 2008. El patrimonio cultural de la Nación está constituido **por todos los bienes materiales**, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, **así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.**

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

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



Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

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

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

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

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

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

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



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

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

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

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

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

De lo anterior, la Sala infiere que el patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos aquellos bienes materiales e inmateriales que expresan la nacionalidad colombiana y los bienes materiales muebles e inmuebles con especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como, entre otros, el arquitectónico, arqueológico o antropológico.

Asimismo, que con la expedición de la Ley 397 se le otorgó la categoría de **BIC**, entre otros, a los conjuntos históricos que con anterioridad hubiesen sido objeto de tal declaratoria por las



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

autoridades competentes, o incorporados a los POT y, por tanto, están sujetos al régimen de protección de dichos bienes.

Con el fin de garantizar la protección y conservación de un **BIC**, la normativa en comento previó la adopción de ciertos actos, de los cuales se destaca: i) La declaratoria de **BIC** mediante acto administrativo, con lo que se persigue que aquél quede cobijado por el **Régimen Especial de Protección o de Salvaguarda** previsto en la Ley 397; y ii) la adopción del **PEMP**, cuyo instrumento no se requiere en todos los casos.

El **Régimen Especial de Protección y Salvaguarda**, previsto en el artículo 11 de la Ley 397, modificado por el artículo 7º de la Ley 1185, dispone diferentes actividades tendientes a garantizar la conservación de los BIC. Las acciones en comento son: i) la adopción de un **PEMP**; ii) la anotación en el Registro de Instrumentos Públicos; iii) la prevalencia de las normas sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas patrimonio cultural de la Nación al momento de adoptar los POT; iv) la intervención, entendida como los actos de conservación, restauración, recuperación, demolición, entre otros, los cuales deberán efectuarse de acuerdo con el **PEMP** en caso de que exista; v) la prohibición de exportación



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

de bienes muebles de interés cultural; y vi) las condiciones de enajenación de bienes muebles de interés cultural.

Respecto del **PEMP**, la norma *ibidem* lo definió como un instrumento de gestión que contiene las acciones necesarias para garantizar la protección y sostenibilidad en el tiempo del patrimonio cultural de la Nación.

Dicho Plan, en caso de bienes inmuebles, debe establecer el área afectada, la zona de influencia, el nivel de intervención permitido, las condiciones de manejo y el plan de divulgación para asegurar el respaldo en la comunidad en la conservación.

La Sala destaca que la norma en comentario le asignó al **MINISTERIO** la obligación de reglamentar el contenido y requisitos de los **PEMP** y señalar, respecto de los **BIC** así declarados previo a la expedición de la Ley 1185, qué bienes lo requieren y el plazo para hacerlo.

Para el efecto, el artículo 11 de la Ley 397, previó lo siguiente:

“[...] 1. Plan Especial de Manejo y Protección. **La declaratoria de un bien como de interés cultural incorporará el Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-**, cuando se requiera de conformidad con lo definido en esta ley. **El PEMP es el**



Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

**instrumento de gestión del patrimonio cultural por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo.**

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

[...]

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

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

Respecto del **PEMP**, la Corte Constitucional en sentencia C – 082 de 2014, consideró:

“[...] El hecho de que un bien sea declarado de interés cultural implica, entre otros, los siguientes privilegios y restricciones: (i) el Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-, cuando se requiera, entendido éste como el instrumento de gestión del patrimonio cultural por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo; (ii) su incorporación al Registro de Instrumentos Públicos [...] (iii) la incorporación de los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) a los planes de ordenamiento territorial, pudiendo el PEMP limitar los aspectos relativos al uso y edificabilidad del bien inmueble declarado de interés cultural y su



Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

área de influencia aunque el Plan de Ordenamiento Territorial ya hubiera sido aprobado por la respectiva autoridad territorial; (iv) la prevalencia de las normas sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas patrimonio cultural de la Nación, las cuales pasan a constituir normas de superior jerarquía al momento de elaborar, adoptar, modificar o ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial de municipios y distritos; (v) la posibilidad de intervención, de conformidad con el Plan Especial de Manejo y Protección si este fuese requerido, para efectos de conservación, restauración, recuperación, remoción, demolición, desmembramiento, desplazamiento o subdivisión, la cual deberá contar con la autorización del Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, si se trata de un bien de interés cultural del ámbito nacional, o de la entidad territorial correspondiente, tratándose de un bien de interés cultural del ámbito territorial [...]”<sup>19</sup>.

En cumplimiento de su deber de reglamentación, el **MINISTERIO** expidió la Resolución 983 de 20 de mayo de 2010 en la que estableció un plazo de dos años a partir de la vigencia de dicho acto para que las instancias competentes definan qué bienes declarados **BIC** con anterioridad a la Ley 1185 requieren un **PEMP**, en cuyo caso, la formulación y aprobación del instrumento deberá efectuarse **en un plazo máximo de dos años, sin superar el 10 de marzo de 2014**. Para el efecto, el artículo 12 de la Resolución en comento ordenó lo siguiente:

**“ARTÍCULO 12. PEMP DE LOS BIC DECLARADOS CON ANTERIORIDAD A LA LEY 1185 DE 2008.** De conformidad con la facultad que le confiere al Ministerio de Cultura el párrafo segundo del artículo 36 del Decreto 763 de 2009, se establece un plazo máximo de dos (2) años a partir de la vigencia de esta resolución para que las

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-082 de 12 de febrero de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

instancias competentes definan cuáles bienes declarados BIC con anterioridad a la Ley 1185 de 2008 requieren un PEMP.

La formulación y aprobación de tales PEMP se sujetará al plazo máximo de dos (2 años establecido en esta resolución), sin superar en ningún caso el 10 de marzo de 2014”.

Lo relacionado con la adopción del **PEMP** para bienes inmuebles se encuentra regulado por los capítulos I y II del título 1 de la Parte 4 del Libro 2 del decreto 1080 de 2015, sustituidos por el artículo 15 del Decreto 2358 de 2019, de lo cual, la Sala destacará los aspectos que servirán para dar solución al problema jurídico planteado, en los siguientes términos:

-. Una de las categorías de los bienes inmuebles es la denominada **“Del Grupo Urbano”**<sup>20</sup>, la cual comprende el **sector urbano** y el **espacio público**.

La categoría de inmuebles del **sector urbano** fue definida como la *“fracción del territorio dotada de fisonomía, características y rasgos*

<sup>20</sup> Decreto 1080 de 2015, artículo 2.4.1.2.1 -sustituido por el artículo 15 del Decreto 2358 de 2019: *“Artículo 2.4.1.2.1. Categorías de bienes inmuebles. Para efectos de la adopción de PEMP los bienes inmuebles se clasifican como se indica a continuación.*

*1. Del Grupo Urbano:*

*1.1. Sector urbano: fracción del territorio dotada de fisonomía, características y rasgos distintivos que le confieren cierta unidad y particularidad. La declaratoria como sector urbano contiene a todos los predios del sector del que forman parte y su espacio público; por lo tanto, son objeto del régimen especial de protección por la declaratoria del conjunto, en este grupo se encuentran los Centros Históricos y otras fracciones del territorio.*

*1.2. Espacio público: conjunto de bienes de uso público, y de elementos de los inmuebles privados destinados, por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes [...]”.*



Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

*distintivos que le confieren cierta unidad y particularidad. La declaratoria como sector urbano contiene a todos los predios del sector del que forman parte y su espacio público; por lo tanto, son objeto del régimen especial de protección por la declaratoria del conjunto, **en este grupo se encuentran los Centros Históricos** y otras fracciones del territorio”<sup>21</sup>.*

De igual forma, la categoría de **espacio público** fue entendida como el “conjunto de bienes de uso público, y de elementos de los inmuebles privados destinados, por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes”.

-. **Todos** los bienes del **Grupo Urbano** del ámbito nacional y territorial declarados y **reconocidos como BIC por la Ley 397** requieren la formulación de **PEMP**<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Resaltado de la Sala.

<sup>22</sup> Decreto 1080 de 2015, artículo 2.4.1.2.2 -sustituido por el artículo 15 del Decreto 2358 de 2019: “Artículo 2.4.1.2.2. *PEMP para bienes inmuebles. Los bienes inmuebles declarados como bienes de interés cultural para efectos de la formulación del PEMP:*

*I. Del Grupo Urbano: deberá formularse un PEMP para los sectores urbanos que se incluyan en la Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural LIC-BIC, sin perjuicio de las atribuciones autónomas de decisión con que cuentan las autoridades competentes en la materia.*

[...]

**Los bienes del Grupo Urbano del ámbito nacional y territorial declarados y reconocidos como BIC por la Ley 397 de 1997 y los declarados con anterioridad a la Ley 1185 de 2008 requieren, en todos los casos la formulación de PEMP [...]**

“(Resaltado de la Sala).



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

La Sala señala que, conforme se explicó en precedencia, los bienes reconocidos como **BIC** por la Ley 397 son aquellos que con anterioridad a su expedición fueron objeto de tal declaratoria por las autoridades competentes, o incorporados a los POT.

-. La formulación del **PEMP** para los bienes del **Grupo Urbano** le corresponde a las autoridades **distritales** o municipales del territorio donde se localicen<sup>23</sup>, las cuales, también se encargan de su implementación<sup>24</sup>.

-. El **PEMP** deberá contener los siguientes aspectos: i) el área afectada; ii) la zona de influencia; iii) el nivel permitido de intervención del **BIC** y de los inmuebles localizados en su zona de influencia; iv) las condiciones de manejo para la recuperación, conservación y sostenibilidad del **BIC**, su área afectada y de los inmuebles localizados en la zona de influencia; y v) el plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación del bien<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Decreto 1080 de 2015, artículo 2.4.1.1.2

<sup>24</sup> Decreto 1080 de 2015, artículo 2.4.1.1.5

<sup>25</sup> Decreto 2358 de 2019, artículo 15, que sustituyó el artículo 2.4.1.2.3 del Decreto 1080 de 2015.



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

- . Respecto del Plan de Divulgación, la normativa en comento ordena que este busca asegurar el respaldo de la comunidad para la conservación del bien y comprende el conjunto de acciones para difundir las características y los valores del inmueble. Para el efecto, el artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1080 de 2015, sustituido por el artículo 15 del Decreto 2358 de 2019, ordenó lo siguiente:

“Artículo 2.4.1.2.6. Plan de divulgación. Es el conjunto de acciones para difundir las características y los valores del inmueble; el objetivo principal de este plan es asegurar el respaldo comunitario a la conservación del bien.

El plan de divulgación, comunicación y participación ciudadana está encaminado a la apropiación social del BIC, al fortalecimiento de la identidad y la memoria cultural, al mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad asociada y si aplica, a evidenciar la relación del BIC con las manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial identificadas en el PEMP. Este aspecto debe incluir su participación, así como la coordinación, la responsabilidad y el liderazgo de las instituciones locales y regionales en el proceso.

Deberá contener la definición de acciones tendientes a la divulgación y apropiación del BIC por la comunidad, entre las diferentes dependencias y órganos asesores de la administración del BIC, así como las entidades territoriales, para ello se formularán acciones tales como: proyectos de investigación, pedagógicos y editoriales, estrategias para el fortalecimiento del vínculo entre los bienes de interés cultural y la comunidad educativa, guiones interpretativos para la capacitación de guías turísticos, y manuales de mantenimiento y conocimiento de técnicas constructivas, entre otros.

**Cuando un inmueble se declare como BIC, la autoridad competente deberá informarles a las entidades encargadas de cultura y turismo en el departamento, municipio y/o distrito en donde este se ubique, con el fin de que aquellas**



Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

**puedan promover su conocimiento y apropiación por parte de la ciudadanía en general, promoviéndose el patrimonio cultural material e inmaterial como fin turístico, vinculante con el desarrollo socioeconómico de la región”** (resaltado de la Sala).

De lo anterior, la Sala destaca que la participación de la comunidad no solamente debe garantizarse con posterioridad a la adopción del **PEMP**, sino desde que el bien inmueble se declara como **BIC**, momento a partir del cual la ciudadanía adquiere un papel protagónico en el cuidado y conservación del bien.

Adicionalmente, el artículo 2.4.1.1.7 del Decreto 1080 de 2015, igualmente sustituido por el artículo 15 del Decreto 2358 de 2019, dispuso que la elaboración del **PEMP** requiere de una estrategia de participación y comunicación activa con la comunidad, la cual debe implementarse durante **todas** las etapas previstas y continuar una vez sea expedido el acto administrativo que adopte el **PEMP**. La norma *ibidem* previó:

“ARTÍCULO 2.4.1.1.7. Proceso de participación y comunicación con la comunidad. El proceso de elaboración del PEMP requiere una estrategia de participación y comunicación activa con la comunidad respectiva. **Dicha estrategia debe desarrollarse y mantenerse durante todas las etapas previstas y continuar una vez sea expedido el acto administrativo que adopte el PEMP.**

Es necesario identificar las organizaciones comunitarias, los canales de comunicación, los procedimientos y las formas de



Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

fortalecimiento ciudadano para la participación en el PEMP y su apropiación” (Resaltado de la Sala).

-. Para la formulación y aprobación del **PEMP** se deben agotar las siguientes 4 etapas:

**i.- Preliminar de información:** “[...] *Comprende la información urbanística y socioeconómica completa del ámbito del PEMP y la Zona de Influencia, el análisis institucional y financiero, un análisis de la factibilidad técnica, institucional y financiera de los procesos participativos requeridos para la elaboración del PEMP, la identificación de los recursos y actividades necesarios para la elaboración del plan, la definición de los temas estratégicos y prioritarios de la proyección espacial de actividades en el territorio en función de la vocación del municipio o distrito acorde con las políticas sociales y económicas definidas en el orden territorial y la formulación de la estrategia de articulación con otros planes sectoriales [...]*”<sup>26</sup>.

**ii.- Análisis y diagnóstico:** “[...] *Consisten en establecer el estado actual del BIC y su zona de estudio desde lo administrativo,*

---

<sup>26</sup> Decreto 1080 de 2015, artículo 2.4.1.2.8, sustituido por el artículo 15 del Decreto 2358 de 2019.



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

*financiero, físico, legal y social. Este aspecto incluye la valoración que la comunidad hace de este o de su relación con manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial. Para ello se realizará un diagnóstico técnico basado en la información recogida en la etapa preliminar de información que permita identificar de una manera clara y precisa los problemas, riesgos potenciales y oportunidades del bien mediante estudios e información existente, información que deberá ser apoyada con un trabajo de campo que posibilite actualizar y complementar dicha información.*

*De la misma manera, se llevará a cabo un diagnóstico participativo que será elaborado a partir de actividades que involucren a los distintos actores públicos, privados y comunitarios presentes en el respectivo territorio y a aquellos susceptibles de contribuir en la gestión e implementación del PEMP, mediante la socialización de la información obtenida en la fase preliminar [...]”<sup>27</sup>.*

**iii.- Propuesta integral o formulación:** de conformidad con el artículo 2.4.1.2.10 del Decreto 1080 de 2015, sustituido por el artículo 15 del Decreto 235 de 2019, la propuesta integral debe ser

---

<sup>27</sup> Decreto 1080 de 2015, artículo 2.4.1.2.8, sustituido por el artículo 15 del Decreto 2358 de 2019.



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

el resultado de las conclusiones del diagnóstico y es la herramienta que garantiza la conservación, recuperación, sostenibilidad del bien y el patrimonio cultural mueble e inmaterial asociado, para potencializar las fortalezas, aprovechar las oportunidades, solucionar las debilidades y eliminar o mitigar las amenazas presentes en el bien. La norma en comento ordena que la propuesta debe contener lo siguiente:

"[...] 1. Aspectos generales del PEMP. Definición de visión, objetivos, directrices urbanísticas, líneas estratégicas del PEMP y modelo de desarrollo del BIC.

2. Delimitación del área afectada y de su zona de influencia. Es necesaria la revisión de la concordancia entre la delimitación existente para el BIC y la zona de influencia en su declaratoria, indicando los criterios de sustentación o propuesta de modificación –si a ello hubiere lugar– y la identificación planimétrica y documental de los predios del área afectada y de la zona de influencia, con su correspondiente matrícula inmobiliaria.

3. Niveles permitidos de intervención.

4. Condiciones de manejo. Establecer el conjunto de pautas y determinantes para el manejo del inmueble, en cuatro aspectos:

4.1. Aspecto físico-técnico, ordenación y propuestas.

4.1.1. Normas Urbanísticas.

4.1.2. Propuesta urbana general

4.1.3. Propuesta ambiental

4.1.4. Propuesta de espacio público

4.1.5. Propuesta de equipamientos



Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

4.1.6. Propuesta de movilidad, accesibilidad vehicular y peatonal, infraestructura vial, estacionamientos, señalización, que involucre una propuesta de inclusión de la población en situación de discapacidad, etc.

4.1.7. Lineamientos o directrices para el manejo de redes.

4.1.8. Determinantes de usos y edificabilidad relacionados con: volumetría, alturas, índices de ocupación y construcción, antejardines y aislamientos, entre otros.

4.1.9. En el caso de los sectores urbanos declarados, establecer acciones para la generación de viviendas adecuadas a las demandas del BIC o su zona de influencia, ya sea en el marco de la rehabilitación de inmuebles de conservación o en proyectos de renovación urbana o de desarrollo.

4.1.10. Lineamientos o directrices, individualizadas y específicas, para la de restauración y recuperación arquitectónica de los BIC.

4.1.11. Lineamientos o directrices para la protección del patrimonio cultural mueble representativo.

4.1.12. Fijar las determinantes relacionadas con los instrumentos de gestión del suelo, tales como planes parciales, unidades de actuación urbanística, procesos de expropiación y de renovación urbana, entre otros, así como los compromisos de inversión pública y privada [...]”.

**iv.- Aprobación:** El **PEMP** para los bienes declarados como de **interés cultural con anterioridad a la Ley 1185 de 2008**, es aprobado mediante acto administrativo expedido por el **MINISTERIO**<sup>28</sup>.

De conformidad con el artículo 2.4.1.1.11 del Decreto 1080 de 2015, el acto administrativo deberá contener lo siguiente:

<sup>28</sup> Decreto 1080 de 2015, artículo 2.3.1.3, numeral 7.



Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

“ARTÍCULO 2.4.1.1.11. Contenido de resolución que aprueba el PEMP. El acto administrativo que aprueba el PEMP será expedido por la autoridad competente y deberá contener como mínimo lo siguiente:

1. Indicar el acto de declaratoria.
2. Normatividad aplicable al PEMP.
3. Objetivos generales y específicas.
4. Estrategias de corto, mediano y largo plazos para el cumplimiento de los objetivos.
5. Delimitación del área afectada y de la zona de influencia del BIC, con la identificación de los inmuebles que los conforman, mediante su ubicación, nomenclatura, folio de matrícula y registro catastral.
6. Niveles de intervención.
7. Competencia y delegaciones para autorizar intervenciones, si así lo considera la autoridad competente.
8. Condiciones de manejo del BIC y estructura de unidad de gestión.
9. En caso de existir manifestaciones de patrimonio cultural Inmaterial en relación con el BIC y su zona de influencia se deben establecer lineamientos para su salvaguardia.
10. Plan de divulgación.
11. Cartografía en el caso de los PEMP de inmuebles o paisajes culturales.
12. Actividades económicas para el caso de bienes del grupo urbano, reflejados en los códigos CIU.

PARÁGRAFO 1: Para efectos del numeral 7 del presente artículo, la competencia y delegación deberá ser en los términos que establece la Ley 489 de 1998 "por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional" o la que la modifique o sustituya.



Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

PARÁGRAFO 2. El PEMP definirá las actividades productivas que pueden desarrollarse en el área afectada y zona de influencia de acuerdo con la naturaleza del BIC para determinar su sostenibilidad y la del territorio donde se localicen”.

-. El seguimiento del **PEMP** estará a cargo del **MINISTERIO**, el cual deberá verificar el cumplimiento de las estrategias planteadas en el instrumento, e incluso, podrá determinar su revisión.<sup>29</sup>

En el caso concreto, la Sala advierte que el artículo 4º de la Ley 163 de 1959 declaró como monumento Nacional el sector antiguo de la ciudad de Cartagena y el Decreto 1911 de 1995 efectuó la misma declaración respecto de diferentes inmuebles ubicados en dicha zona, razón por la que a partir de la expedición de la Ley 397 dicho sector es considerado como un **BIC** y, por tanto, debe contar con un **PEMP** que debió ser formulado por el **DISTRITO** y aprobado por el **MINISTERIO** a más tardar el 10 de marzo de 2014.

Asimismo, la Sala destaca que el **MINISTERIO** incluyó el sector antiguo de la ciudad de Cartagena en la Lista de Bienes Declarados de Interés Cultural del Ámbito Nacional<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Decreto 1080 de 2015, artículo 2.4.1.1.12.

<sup>30</sup> Información obtenida de la siguiente pagina web: [https://mincultura.gov.co/prensa/noticias/Documents/Patrimonio/BIENES%20DE%20INTERES%20CULTURAL%20DEL%20AMBITO%20NACIONAL\\_marzo2021.pdf](https://mincultura.gov.co/prensa/noticias/Documents/Patrimonio/BIENES%20DE%20INTERES%20CULTURAL%20DEL%20AMBITO%20NACIONAL_marzo2021.pdf)



Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

Ahora, del material probatorio obrante en el expediente la Sala observa las siguientes actividades desplegadas por las entidades obligadas en formular y aprobar el **PEMP**:

-. El **DISTRITO** presentó ante el Concejo de la ciudad escrito de 25 de marzo de 2014, por medio del cual realizó un informe histórico sobre el **PEMP**, en los siguientes términos:

“[...] 1. “UN INFORME HISTÓRICO SOBRE EL PEMP”:

- En **2005** fue enviado al Ministerio de Cultura el pre – diagnóstico del PEP, hoy Plan Especial de Manejo y Protección, PEMP, para el sector antiguo de Cartagena de Indias.

- El Ministerio de Cultura y el Departamento de Bolívar suscribieron el Convenio 1321 de 2005, con el objeto de “Aunar esfuerzos para la protección del patrimonio cultural del Departamento de Bolívar.

- En este marco, en el 2007, la Gobernación firmó un convenio con el Distrito de Cartagena con el objeto de “Aunar esfuerzos y actividades tendientes a la formulación de la fase II del plan especial de protección del centro histórico de Cartagena de Indias, y su zona de influencia”.

- Mediante la Resolución 0623, del 27 de julio de 2007, se adjudicó la Convocatoria Pública DA-002-2007 al proponente SOCIEDAD INGENIERÍA, GERENCIA Y TECNOLOGÍA Ltda. “INGERTECH”. Se suscribió el contrato 527-533 con el DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS el 30 de julio de 2007 a través del cual se elaboró la etapa de diagnóstico y formulación.

- La revisión y complementación de la formulación de la propuesta integral fue realizada por un equipo multidisciplinario conformado para tal fin por la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias entre abril y junio de 2010.



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

- El Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, dio concepto favorable para la aprobación del PEMP del sector antiguo de Cartagena de Indias según consta en el Acta No. 6 del 11 de junio de 2010 e igualmente realizó observaciones.
- El 21 de enero de 2011 se presentaron al Consejo Nacional de Patrimonio Cultural las respuestas de las observaciones que realizó el Consejo Nacional de Patrimonio, contenidas en el Acta 6 del 11 de junio de 2010, por lo que este organismo las aceptó y realizó nuevas observaciones en lo pertinente a la zona de influencia.
- El Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, en su reunión del 15 de abril de 2011 ratificó su concepto favorable ante las respuestas a las nuevas observaciones relativas a la normativa de la zona de influencia y creó una subcomisión para la revisión de la resolución que prueba el PEMP, de manera que se refleje claramente las directrices establecidas.
- La subcomisión realizó un exhaustivo examen a la planimetría y la resolución así como a los documentos soportes presentados en las sesiones de 26 de mayo y el 14 de octubre, y verificó el cumplimiento de las directrices del CNPC.
- Posteriormente, con fechas 4, 17 y 24 de noviembre de 2011, se realizaron entregas parciales de documentos corregidos, la radicación definitiva en MC por parte de la SDP se dio el 15 de febrero de 2012.
- La presentación más reciente al CNPC fue el 6 de marzo de 2012.
- Las últimas observaciones del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, formuladas el 2 de mayo de 2012 a través de consejero Rodolfo Ulloa Vergara, fueron acogidas por la Secretaría de Planeación Distrital, a cargo del proceso de formulación del PEMP.
- El proyecto de resolución de aprobación del PEMP correspondiente se envió para revisión por parte de la Ministra de cultura (con visto bueno del Director de patrimonio y del jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Cultura).
- La Ministra formuló observaciones al documento el pasado 30 de mayo, en reunión con el Director de Patrimonio, el Secretario General y el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Cultura.
- 13 de junio: oficio del Ministro de Defensa a la Ministra de Cultura solicitando viabilidad de incluir algunas modificaciones al PEMP específicamente para el sector ocupado hoy por la base naval.



Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

[...] - 30 de agosto de 2012: reunión convocada por la Alcaldía de Cartagena – Secretaría de Planeación Distrital (SPD) – Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena (IPCC), con funcionarios de la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura [...] Armada Nacional [...] y EVB [...], para efectos de aclarar inquietudes respecto de la normativa urbanística actual con POT y con PEMP para los predios de la base naval.

[...] – 11 de diciembre de 2013: Funcionarios del Ministerio de Cultura se reúnen en Cartagena con la Secretaría de Planeación para socializar un nuevo borrador de resolución del PEMP que ya incluye el polígono de la Base Naval. Solicitan revisión urgente para aprobación del PEMP durante 2013.

- 26 de diciembre de 2013: Funcionarios del Ministerio de Cultura envían a la Secretaría de Planeación un juego de planos del PEMP para su revisión con los cambios relacionados con la Base Naval. Incluyen una franja de 30 pisos que obstruye las visuales de los conos visuales protegidos por la reglamentación vigente y el PEMP, así como la visual de acceso al puerto de Cartagena.

- 30 de enero de 2014: Se realiza una reunión en el despacho del Alcalde con presencia de la Ministra de Cultura y su equipo de patrimonios así como del Alcalde y su equipo de Planeación e IPCC. Cartagena solicita un periodo de tiempo de mínimo 2 meses para revisar y ajustar todo lo pertinente a la Base Naval en los documentos y planos del PEMP. Igualmente se le manifiesta a los funcionarios del Ministerio de Cultura la incoherencia de la propuesta de alturas y densidad del polígono de la Base Naval con los criterios de conservación del PEMP.

- 18 de febrero de 2014: Durante un foro de CAMACOL, la Armada y la empresa Virgilio Barco revelan al público cartagenero los detalles de la propuesta de la Base Naval. La posición del Distrito de Cartagena rechaza el modelo de alturas y densidad propuesto para la base naval.

- 21 de febrero de 2014: El Alcalde de Cartagena envía carta a la Ministra de Cultura limitando a 4 pisos la altura del polígono de la Base Naval, entre varios apartes relacionados con los ajustes propuestos desde diciembre de 2014 [...]"

-. Mediante Oficio de 25 de junio de 2014 el Alcalde Mayor del **DISTRITO** manifestó al **MINISTERIO** que el trámite para la adopción del **PEMP** había sido suspendido desde **junio de 2012**,



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

debido a la solicitud del **MINISTERIO DE DEFENSA** para que se incluyera la reglamentación del terreno de la Base Naval A.R.C. Bolívar en la delimitación de la zona de influencia del centro histórico de la ciudad.

Al respecto, el ente territorial manifestó su inconformidad con dicha propuesta al estimar importante respetar la declaratoria de patrimonio universal del acceso al puerto fundacional, así como la necesidad de adelantar un proyecto para resolver la movilidad del sector de Bocagrande.

Adicionalmente, puso de presente el interés que tiene en suscribir el **PEMP**, para lo cual hizo una presentación de los planteamientos que, a su juicio, debían incluirse en el documento.

-. El **MINISTERIO** por medio de oficio de 10 de diciembre de 2014, dirigido a la Defensoría del Pueblo-Regional Bolívar, informó lo siguiente a acerca del proceso de expedición del **PEMP** del Centro Histórico y su zona de influencia:

“[...] Como hechos más relevantes de este proceso, se mencionan los siguientes:

- La administración distrital de Cartagena, como responsable de la formulación de este PEMP, radicó ante el Ministerio de Cultura, en junio



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

de 2010, en el resumen ejecutivo del proyecto PEMP elaborado por la firma INGERTECH Ltda. (previa convocatoria pública) y sus documentos técnicos de soporte (documento técnico de formulación, planos, fichas, listados prediales). Este fue presentado por la administración distrital de Cartagena ante el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural (CNPC), el cual dio concepto favorable, aunque realizó observaciones para que fueran acogidas por la administración distrital y una vez ajustado fuera presentado nuevamente ante dicho Consejo.

- El proyecto PEMP fue ajustado y radicado por la administración distrital en este Ministerio en 2011, y presentado ante el CNPC, que nuevamente formuló observaciones; durante ese año la administración distrital realizó entregas parciales de documentos de este proyecto con otros ajustes y complementaciones, para atender las observaciones del CNPC y de este Ministerio a la revisión de los documentos técnicos que comprenden dicho plan. La última entrega de la administración distrital de ese año fue radicada en diciembre por la alcaldesa Pinedo Flórez y retirada de esta entidad por ella el mismo mes, expresando que los documentos del proyecto de PEMP debían ser revisados con detenimiento por la nueva administración para la entrega del proyecto definitivo al Ministerio de Cultura.

- La Secretaría de Planeación Distrital de Cartagena (SPD), a cargo de esta etapa del proceso de formulación del Plan, envió al Ministerio de Cultura para su consideración y la del CNPC, documentos con ajustes en enero, febrero y marzo de 2012; en julio de ese año envió la última versión ajustada.

- En el proceso de revisión de los documentos técnicos que conforman el PEMP por parte del Ministerio, y de conformidad con las recomendaciones surgidas a partir de intereses generales del Estado, de una parte los comprometidos con la seguridad nacional, y de otra parte, los relacionados con la importancia estratégica para la economía nacional de posicionamiento de Cartagena como destino de primer orden en el Plan Nacional de Turismo Náutico promovido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se realizó el ajuste del proyecto de PEMP en los contenidos relacionados con ambos temas, con el concurso técnico de entidades del orden nacional vinculadas a esos aspectos.

[...] – Teniendo en cuenta el cambio de administración del Distrito, en noviembre de 2013 el Ministerio de Cultura presentó al alcalde de Cartagena Dionisio Vélez Trujillo las modificaciones mencionadas. A su vez, fueron puestas a consideraciones del Ministerio de Cultura por parte de la administración distrital modificaciones de su interés vinculadas con programas de gobierno en curso así como en etapa de formulación. Como resultado de esa reunión se acordó, para efectos del cumplimiento



Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

del principio de coordinación entre autoridades de los niveles nacional y distrital para concluir la consolidación final del proyecto de PEMP, adelantar las jornadas técnicas conjuntas interinstitucionales (Ministerio – gobierno nacional/distrito), dada la disposición del Alcalde y de este Ministerio en sumar esfuerzos para concluir a la brevedad el proceso de expedición del Plan.

- Estas jornadas de coordinación, en las que han participado según el tema tratado, entre otros, el Alcalde, la Ministra y la Viceministra de Cultura y sus funcionarios y asesores técnicos y jurídicos, con el acompañamiento de varias entidades del gobierno nacional se han adelantado en sucesivas reuniones y talleres de trabajo en diciembre de 2013; enero, abril, junio, septiembre y octubre de 2014, en Cartagena. En estas reuniones técnicas han participado activamente funcionarios de la administración distrital (liderados por la Secretaría de Planeación Distrital) y por el Ministerio de Cultura, funcionarios de la Dirección de Patrimonio y la Oficina Asesora Jurídica dependencias que permanentemente han acompañado el proceso de formulación y consolidación del PEMP.

- Actualmente la administración distrital está efectuando la revisión y ajuste de los documentos técnicos de soporte que conforman este plan para su plena correspondencia con los programas de gobierno del actual alcalde. El Ministerio de Cultura se encuentra a la espera de la confirmación de la próxima reunión interinstitucional para concluir el proceso descrito.

- Una vez sea concluida esta última etapa del proceso mencionado, y remitido al Ministerio de Cultura el documento final del PEMP por parte de la administración distrital, se procederá en esta entidad a su revisión y aprobación, si es el caso, mediante resolución de este Ministerio y a su publicación en el diario oficial para conocimiento público [...]”.

- La Secretaría de Planeación del **DISTRITO** presentó el cronograma
- Hoja de ruta del **PEMP**, en abril de 2019, en el que se estableció lo siguiente:

| FOROS DE DIVULGACIÓN PROPUESTA PEMP CENTRO HISTÓRICO DE CARTAGENA DE INDIAS |                          |               |
|---|--------------------------|---------------|
| NOMBRE DEL FORO Y OBJETO  | ORGANIZACIONES INVITADAS | LUGAR Y FECHA |
|   |                          |               |



Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p><b>Foro 1: <u>Institucionalidad responsable.</u></b></p> <p>Objeto: Concertar los contenidos generales del PEMP al Ministerio de Cultura e instituciones públicas del sector cultural</p>   | <p>Ministerio de Cultura, Alcaldía Distrital, IPCC, ICOMOS</p>   | <p>Bogotá, martes 9 de abril, 11:30 a.m.</p>   |
| <p><b>Foro 2: <u>Actores ambientales.</u></b></p> <p>Objeto: presentar la síntesis de los aspectos ambientales ligados a la protección del Centro Histórico en el PEMP.</p>  | <p>Dimar, EPA, CARDIQUE, Min Ambiente, Procuraduría Ambiental, EDURBE.</p>   | <p>Cartagena, martes 23 de abril (10:00 a 12:00 am) Hotel Intercontinental, Salón Caracol.</p> |
| <p><b>Foro 3: <u>Actores institucionales.</u></b></p> <p>Presentar la síntesis de los aspectos generales y normativos del PEMP a instituciones con responsabilidad en su desarrollo y/o ejecución.</p>                                       | <p>Escuela Taller, Fundación Centro Histórico, IPCC, Salvaguarda del patrimonio, curadores urbanos, Gobernación de Bolívar, entre otros.</p> | <p>Cartagena, miércoles 24 de abril (9:00 a 11:00 am) Hotel Intercontinental.</p>              |
| <p><b>Foro 4: <u>Asociaciones de vecinos del Centro y zona de influencia.</u></b></p> <p>Objeto: Dar a conocer a los vecinos del Centro los contenidos del PEMP para asegurar su respaldo a la conservación del mismo.</p>                   | <p>Asociaciones de vecinos</p>   | <p>Cartagena, jueves 2 de mayo (9:00 a 11:00 am) Hotel Intercontinental.</p>                   |
| <p><b>Foro 5: <u>Actores de turismo.</u></b></p> <p>Objeto: Dar a conocer los contenidos del PEMP en relación con las actividades que desarrolla el sector Turismo en el Centro Histórico y su área de influencia</p>                        | <p>Corpoturismo, gremios turísticos (ASOTELCA, COTELCO – Hoteles Centro Histórico)</p>   | <p>Cartagena, jueves 2 de mayo (2:30 a 4:30 p.m) Hotel Intercontinental.</p>                   |
| <p><b>Foro 6: <u>Actores culturales y de patrimonio inmaterial</u></b></p> <p>Objeto: Presentar la síntesis de los aspectos culturales y de patrimonio inmaterial relacionados con el PEMP.</p>  | <p>Colectivos de danza, arte, poesía, pintura, Palenqueras.</p>  | <p>Cartagena, miércoles 8 de mayo (9:00 a 11:00 a.m) Hotel Intercontinental.</p>               |
| <p><b>Foro 7: <u>Gremios</u></b></p> <p>Objeto: Presentar la síntesis de los principales contenidos del PEMP en relación con la productividad y economía del Centro en el marco de las expectativas generales del Distrito de Cartagena.</p> | <p>Gremios: FENALCO, ANDI, CÁMARA DE COMERCIO, ACOPI, Camacol, entre otros,</p>  | <p>Cartagena, jueves 9 de mayo (8:30 a 11:30 a.m) Hotel Intercontinental.</p>                  |
| <p><b>Foro 8: <u>Actores ciudadanos</u></b></p> <p>Objeto: Dar a conocer a los representantes, líderes cívicos, y ciudadanía en general, los contenidos</p>  | <p>Localidades 1-2-3</p>   | <p>Cartagena, jueves 9 de mayo (2:00 a 4:00 p.m) Biblioteca</p>                                |



Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

|   |  |   |
|---|--|---|
| del PEMP, para asegurar su respaldo a la conservación del bien. |  | Avenida del Lago, Pie de La Popa.   |
| <b>Foro 9: <u>Concejales</u></b>                                | Concejo Distrital, coordinación presidente Comisión del Plan | Cartagena, miércoles 15 de mayo (2:30 a 4:30 p.m) Hotel Intercontinental. |

- Informes de socialización **PEMP**, marzo – abril de 2019, del sector antiguo de Cartagena y su zona de influencia, en el que se evidencia lo siguiente:

“[...] En 2012: El documento técnico de soporte fue radicado en el Ministerio de Cultura luego de cumplir un proceso de construcción participativa y socialización ante actores locales.

En 2013: En agosto y noviembre la Sociedad Colombiana de Arquitectos de Bolívar, en el marco del evento Jornadas Patrimoniales, estudió con actores del proceso los componentes del documento técnico de soporte radicado en el Ministerio de cultura en 2012. Participaron entre otros, el IPCC, la Secretaría de Planeación, la comunidad de Getsemaní, Asocentro, la SMP, la UJTL, la Universidad San Buenaventura, la ETCAR y los gremios.

En 2014: Convocado en agosto por la Procuraduría se realizó evento en el cual revisaron los avances en la elaboración del documento final del PEMP de Cartagena. Contó con la asistencia del Personero Distrital, el director del Consejo Nacional de Patrimonio del Ministerio de Cultura, el IPCC, la Secretaría de Planeación, los Curadores Urbanos, la ETCAR, la Oficina Jurídica de la Alcaldía y el Comité Técnico de Patrimonio.

En 2017: En abril y julio la Secretaría de Planeación realizó un proceso participativo con los actores del Centro Histórico para conocer los avances del PEMP de Cartagena y recopilar los aportes formulados, con el fin de actualizar el diagnóstico socio económico del proceso.

En 2018: En marzo el arquitecto Julio César Gómez Sandoval da inicio al contrato de consultoría suscrito con la Secretaría de



Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

Planeación, que tiene entre sus objetivos dar respuesta a las observaciones formuladas por el Ministerio de Cultura al documento de formulación del PEMP radicado en el 2012; recopilar e integrar la documentación previamente elaborada; y culminar el proceso de formulación hasta alcanzar la adopción del PEMP de Cartagena de Indias por el Ministerio de Cultura.

En 2019: A partir de marzo la administración Distrital divulga los avances de la propuesta integral de formulación urbanística del Plan Especial de Manejo y Protección del Sector Antiguo de Cartagena y su zona de influencia realizado por los consultores; presenta los lineamientos generales de la propuesta a los diversos actores involucrados, y da cumplimiento al compromiso adquirido por la Procuraduría General de la Nación.

2. Reuniones de socialización de los avances de la propuesta integral del PEMP de Cartagena de Indias.

En marzo de 2019 se dio inicio al calendario de socialización con diversos integrantes de la comunidad cartagenera; en ellas se han presentado los avances alcanzados, lo cual ha facilitado la comprensión del proyecto y servido de escenario de interacción, recibido de aportes e identificación de componentes de valor para la formulación.

[...] El 15 de mayo, en evento que tuvo lugar en el auditorio del Centro Cultural del IPCC en el pie de la Popa continuó la socialización. Se hicieron 2 reuniones, en la mañana con los actores culturales, y en la tarde con la comunidad en general.

Con la presencia de actores culturales y de vendedores ambulantes (informales) de productos varios se desarrolla la reunión siguiendo los momentos preestablecidos.

Se quejan de no ser escuchados y manifiestan descoordinación institucional para implementar solicitudes a los problemas que viven los actores culturales y la economía informal en la ciudad.

Solicitan infraestructura para desarrollar sus actividades culturales, reglamentación para realizar sus presentaciones culturales en las plazas del centro histórico y el deseo de conocer en detalle la propuesta de los corredores culturales.

[...] En las horas de la tarde, estaban citados los actores sociales y la comunidad en general, sin embargo, el evento tuvo que ser



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

suspendido a solicitud de los participantes por el bajo número de asistentes y actores representados.

Se especulan las razones por las cuales la participación no fue esperada y se sugiere al Distrito, revisar los procesos de convocatoria ya que el propósito de todos es que asista el mayor número de participantes y se reciban el mayor número de sugerencias y aportes que contribuyan a enriquecer las propuestas a ser tenidas en cuenta por los consultores en el documento final del Plan Especial de Manejo y Protección.

El 16 de mayo, de nuevo se llevaron a cabo dos reuniones en el Hotel Intercontinental; en las horas de la mañana con los gremios de la ciudad y en la tarde con el Consejo Distrital. A esta última asistió la mesa directiva.

[...] A la fecha se han realizado ocho reuniones de socialización donde han participado los actores más representativos de la comunidad, así como las entidades de planificación y control que tienen injerencia en el manejo del patrimonio histórico arquitectónico. La duración de cada una de ellas ha oscilado entre 2 y 4 horas.

[...] En las reuniones de socialización se evidenció:

La voluntad por parte de la administración de culminar un largo proceso de formulación del PEMP de Cartagena.

Que no todos los involucrados desean contribuir a su formulación [...]".

- . Informe de socialización del PEMP, realizado en diciembre de 2019, en el que se consignó que se daba inicio a la etapa de socialización del Plan ante el **MINISTERIO** para tener un documento base oficial sobre el cual se realizara el proceso de debate y de concertación con la ciudadanía para la construcción del documento final.



Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

-. El **MINISTERIO**, a través del Director de Patrimonio de la entidad, mediante oficio de febrero de 2020 le envió al Alcalde del **DISTRITO** la documentación presentada del PEMP, para que si había lugar a ello realizaran los ajustes que estimara pertinentes y afirmó que estaba atento y dispuesto a retomar las mesas de trabajo y la respectiva revisión del documento técnico de soporte – DTS del Plan, con el propósito de trabajar articuladamente mediante la asistencia técnica en la revisión de procedimientos relacionados con la formulación del **PEMP**.

Conforme se evidencia del material probatorio, desde el año 2005 el **DISTRITO** y el **MINISTERIO** han adelantado gestiones tendientes a la expedición del **PEMP** en la ciudad, las cuales se resumen así:

| Año  | Actuación   |
|------|---|
| 2010 | Se envió una versión inicial del <b>PEMP</b> , por parte del <b>DISTRITO</b> al <b>MINISTERIO</b> .   |
| 2011 | Se ajustó el documento y este fue entregado nuevamente por parte del <b>DISTRITO</b> al <b>MINISTERIO</b> ; documento al cual el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural formuló observaciones, que fueron atendidas por el ente territorial a través de entregas parciales que incluían los ajustes y complementaciones. |
| 2012 | Se presentó una versión ajustada del Plan, que fue objeto de revisión y ajustes por parte del <b>MINISTERIO</b> ; gestiones que se adelantaron en conjunto con el <b>DISTRITO</b> hasta el año 2014.  |



Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

|      |  |
|------|--|
| 2013 | Se efectuaron reuniones entre el <b>MINISTERIO</b> y el <b>DISTRITO</b> en aras de culminar el documento contentivo del <b>PEMP</b> , para que éste fuera aprobado, así como con actores de la sociedad para discutir los componentes del mismo.   |
| 2014 | Desde este año el proceso para la expedición del <b>PEMP</b> se asumió únicamente por parte del <b>DISTRITO</b> . Asimismo, la Procuraduría realizó un evento en el que se revisaron los avances en la elaboración del documento y se llegaron a unos acuerdos.  |
| 2016 | Se propició un acercamiento entre el <b>DISTRITO</b> y el <b>MINISTERIO</b> para presentar el <b>PEMP</b> , lo que trajo como resultado que en el 2017 y 2018 se realizaran una serie de reuniones, sin llegar a la presentación del Plan.   |
| 2017 | La Secretaría de Planeación Distrital realizó un proceso participativo con los actores del Centro Histórico para conocer los avances del <b>PEMP</b> de Cartagena y recopilar los aportes formulados, con el fin de actualizar el diagnóstico socioeconómico del proceso.  |
| 2018 | El <b>DISTRITO</b> suscribió un contrato de consultoría que tenía dentro de sus objetivos dar respuesta a las observaciones formuladas por parte del <b>MINISTERIO</b> al documento del <b>PEMP</b> presentado en el 2012, recopilar e integrar la documentación previamente elaborada y culminar el proceso de formulación hasta alcanzar la adopción del Plan.   |
| 2019 | Se divulgaron los avances de la propuesta integral de formulación urbanística del <b>PEMP</b> , así como los lineamientos generales de la propuesta a los actores involucrados y se dio cumplimiento a un compromiso adquirido con la Procuraduría.<br><br>Además, se informó que se dio inicio a la etapa de socialización del plan ante el <b>MINISTERIO</b> para tener el documento sobre el cual se realizaría el debate y la concertación con la población. |
| 2020 | Por petición de ente territorial, el <b>MINISTERIO</b> remitió al <b>DISTRITO</b> la documentación presentada del <b>PEMP</b> para que se realizaran los ajustes a que hubiera lugar.  |



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

De acuerdo con lo precedente, para la Sala es claro que tanto el **DISTRITO** como el **MINISTERIO** han adelantado numerosas gestiones para elaborar el **PEMP** y así lograr su aprobación. Sin embargo, la confección del documento final no ha podido ser estructurada por diversas circunstancias, entre ellas: i) Las numerosas observaciones hechas por diferentes entidades involucradas en el proceso y la aparente incapacidad del ente territorial por atenderlas en debida forma; ii) La baja o nula participación ciudadana en su elaboración; iii) Los reparos que el ente territorial ha presentado frente al traslado de la base naval solicitada por el **MINISTERIO DE DEFENSA**, entre otras.

A juicio de la Sala, las circunstancias descritas ponen en evidencia el incumplimiento de la obligación Constitucional que le atañe a las entidades accionadas, máxime si se tiene en cuenta que el **DISTRITO** y el **MINISTERIO** tenían hasta el 10 de marzo de 2014 para elaborar y probar el PEMP, sin que a la fecha de la presente sentencia éste se haya elaborado en su totalidad.

Por lo anterior, es palmario que las entidades accionadas han incumplido con los deberes a su cargo, debido que han empleado años y recursos públicos en la elaboración de un documento sin



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

obtener resultados satisfactorios, con lo cual han puesto en riesgo el derecho colectivo al patrimonio cultural de la Nación, el cual se pretende proteger con el referido Plan.

De modo que ante la evidente amenaza del derecho colectivo al patrimonio cultural de la Nación, por la no estructuración y aprobación del **PEMP**, al Juez popular no le queda más remedio que adoptar las medidas necesarias para que ésta cese de manera pronta y definitiva, como en efecto lo hizo el Tribunal.

De ahí que debe ser una prioridad para el **DISTRITO** y el **MINISTERIO** la confección y aprobación, respectivamente, del **PEMP**, pues han pasado cerca de diecisiete años desde que se dio inicio al proceso de expedición del mismo<sup>31</sup>, sin que éste se haya finalizado, con lo que, además de incumplir obligaciones constitucionales y legales, se pone en riesgo el derecho colectivo al patrimonio cultural de la Nación.

---

<sup>31</sup> Ello, por cuanto desde el año 2005 el **DISTRITO** y el **MINISTERIO** han adelantado gestiones tendientes a la expedición del PEMP, conforme se demostró en precedencia.



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

Es por ello que, a juicio de la Sala, debe confirmarse la decisión del **Tribunal** de ordenar a las entidades accionadas la expedición del **PEMP**, para lo cual deberán tener en cuenta que todo procedimiento administrativo debe estar inspirado en los principios establecidos en el artículo 3º del CPACA, entre los que se encuentra el de participación, el cual supone que las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública, amén de que la normativa estudiada en precedencia exige la participación activa de la comunidad en cada una de las etapas de elaboración del **PEMP**.

De manera que, en aras de atender las peticiones de la comunidad y conforme lo manifestado por el **DISTRITO**, en el sentido de que la participación de los diferentes actores de la comunidad ha sido baja, es preciso que se garantice de manera eficiente y oportuna su cooperación en la elaboración del documento definitivo del **PEMP**, habida cuenta que ha sido una de las deficiencias presentadas para culminar el documento.

Adicionalmente, en cuanto a la discusión en torno al traslado de la Base Naval de la ciudad, solicitada por el **MINISTERIO DE DEFENSA**, la cual ha sido otro de los puntos neurálgicos en la tardanza para la elaboración



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

del **PEMP**, la Sala estima pertinente instar a las partes para que lleguen a un pronto acuerdo sobre dicho aspecto, el cual deberá respetar la naturaleza de los **BIC** del sector antiguo de Cartagena, así como las normas de carácter internacional y nacional que regulan la materia, sin que sea una excusa más para no dar cumplimiento a la obligación que le atañe a las entidades accionadas al respecto.

Ahora bien, la Sala resalta que aun cuando es necesario que el **DISTRITO** ajuste la documentación y avances que hasta el momento se tienen frente al **PEMP**, a lo dispuesto en el Decreto 2358 de 2019, lo cierto es que la administración Distrital ya ha avanzado significativamente frente a los elementos técnicos necesarios para que el **PEMP** sea diseñado de manera definitiva, pues no en vano se ha trabajado durante diecisiete años en su construcción.

Por lo anterior, a juicio de la Sala, el término previsto por el Tribunal para la ejecución de la orden resulta más que suficiente y, por tanto, no se accederá a su ampliación.

Ahora, en cuanto a la petición elevada por el ente territorial, en el sentido de que el plazo para dar cumplimiento a la orden de amparo empiece a correr a partir del día siguiente al decreto que le ponga fin a la calamidad



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

pública dispuesta en el **DISTRITO** y a la finalización de la pandemia causada por la Covid 19, la Sala considera que no tiene vocación de prosperidad, no solo porque los avances que se han alcanzado para la construcción del **PEMP** son importantes, sino además, porque aun cuando la pandemia no ha finalizado, lo cierto es que las demás necesidades de la comunidad no pueden ser aplazadas o suspendidas hasta que esta circunstancia termine, debido a que se trata de un hecho absolutamente incierto e impredecible.

Sin embargo, lo anterior no obsta para indicar que en el evento de que durante la ejecución de la sentencia se observe que razonablemente es necesario otorgar un plazo adicional, el Tribunal, en el marco del Comité de Verificación, podrá adoptar las decisiones que considere necesarias para garantizar su cumplimiento, en atención a lo ordenado en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

Por último, la Sala advierte que, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 472, es necesario conformar el comité de verificación de la sentencia, el cual estará integrado por un representante del **MINISTERIO**, un representante del **DISTRITO**, el Ministerio Público, un representante del Instituto de Patrimonio Cultural de Cartagena y representantes de la



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

comunidad del Sector Antiguo de la ciudad, comité que estará presidido por el **Tribunal, esto es, por medio del magistrado ponente.**

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley**

**FALLA:**

**PRIMERO: ACEPTAR** el impedimento manifestado por el señor Consejero **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS** para intervenir en el proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y, en consecuencia, **SEPARARLO** del conocimiento del mismo.

**SEGUNDO: CONFIRMAR** la sentencia de 13 de febrero de 2020, proferida por el **Tribunal Administrativo de Bolívar.**

**TERCERO: ORDENAR** la conformación del comité de verificación de la sentencia, el cual estará integrado por un representante del Ministerio de Cultura, un representante del Distrito de Cartagena, el Ministerio Público, un representante del Instituto de Patrimonio Cultural de Cartagena y representantes de la comunidad del Sector Antiguo de la Ciudad, comité



---

Número único de radicación: 13001 23 33 000 2015 00028 01  
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL BOLÍVAR

que estará presidido por el **Tribunal Administrativo de Bolívar, esto es, por el magistrado ponente.**

**CUARTO: REMITIR** copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día 7 de abril de 2022.

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.