

LA PROTECCIÓN NORMATIVA DE CARTAGENA DE INDIAS

Gloria Inés Yepes Madrid¹

Cartagena de Indias –que vivió durante el siglo XIX un estado de atraso– emergió al siglo XX con aires de renovación, generados por la presidencia del cartagenero Rafael Núñez, la reconexión con las rutas del comercio, el despegue de la vida económica y el crecimiento demográfico. Este despertar se reflejó en intervenciones arquitectónicas, desarrollo de barrios extramuros, obras de modernización y demoliciones de sectores de sus murallas. Sin embargo, la conservación de estos bienes –que habían perdido su función defensiva y eran derrumbados en muchas ciudades del mundo para habilitar espacios a nuevos usos urbanos– despertó el interés de sectores de la opinión local y nacional, que se opusieron a la realización del proyecto de modernización y salubridad, recomendado para la ciudad por la firma “Pearson and Sons Ltd.” en 1914 para garantizar su competitividad portuaria.

La demolición de partes del cordón amurallado hizo visible la inexistencia en Colombia de leyes para la protección

patrimonio y motivó la expedición de la Ley 48 de 1918, primera ley colombiana sobre la materia, la cual declaró “material de la historia patria” los monumentos y fortalezas de los tiempos coloniales y los monumentos precolombinos; y dispuso que no se podrían destruir, reparar o decorar sin autorización de la Dirección Nacional de Bellas Artes y la Academia de Historia. En Cartagena de Indias, las manifestaciones de defensa patrimonial dieron lugar a la creación de la Sociedad de Mejoras Públicas en 1923, y al año siguiente, la Ley 32 de 1924, la autorizó a velar por la conservación de los monumentos históricos (función que adelantó durante varias décadas, destacándose su papel en la reconstrucción del Castillo de San Felipe de Barajas).

Con posterioridad, se promulgó la Ley 11 de 1932, que determinó la creación y funcionamiento de la Junta de Monumentos Históricos y Turismo en Cartagena de Indias, con la finalidad de fomentar el turismo y atender la reconstrucción, reparación y conservación de las murallas y demás

¹ Abogada; Especialista en Derecho Público y en Gestión Pública; Magister en Desarrollo Social y en Ciencias Sociales; doctoranda en Historia y Arte de la Universidad de Granada, España. Consultora independiente. Correo electrónico: gloriainesyepes@gmail.com



monumentos de la ciudad y otras poblaciones de Bolívar.

La Ley 5 de 1940 ordenó que en el perímetro amurallado de Cartagena de Indias sólo se podrían realizar construcciones, demoliciones o variaciones arquitectónicas con autorización del Gobierno Nacional; facultó la adquisición del Edificio de la Inquisición para destinarlo a un museo histórico y a la sede de la Academia de Historia; y la rehabilitación de los castillos de Bocachica. Luego, la Ley 94 de 1945 prohibió la construcción sobre las murallas y baluartes o en áreas adyacentes a ellos; además ordenó la demolición de las edificaciones y barrios adosados a las murallas. Un año después, la Ley 107 de 1946 estableció que las intervenciones a los monumentos y dentro del perímetro amurallado requerían permiso previo de la Academia de Historia y la Sociedad de Mejoras Públicas.

Sin embargo, durante el periodo se dieron intervenciones con poca técnica, debido a la ausencia de criterios específicos de conservación y a la existencia de pocos profesionales expertos sobre la materia; además el énfasis estuvo puesto en la arquitectura militar, mientras que la arquitectura civil y religiosa fue objeto de menor interés y esto se reflejó en una conservación de fachadas con copias coloniales, la construcción de edificaciones modernas en el Centro Histórico, las demoliciones y las rupturas en las escalas arquitectónicas del conjunto.

1. LA DÉCADA DE LOS CINCUENTA

Esta década representa la extensión de la protección patrimonial en el país y la consolidación de criterios e instituciones de conservación.

A través del Decreto 3641 de 1954 se creó el Consejo de Monumentos Nacionales, al cual atribuyó la evaluación de las intervenciones, la emisión de disposiciones sobre conservación, y la propuesta de declaración de monumentos nacionales.

Después se expidió la Ley 163 de 1959 para la “defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos”; esta norma protegió los monumentos del periodo de conformación de la República y los vinculados con las luchas de Independencia, e hizo aproximaciones globales a los conjuntos urbanos. Responsabilizó a la Sección de Locativas del Ministerio de Obras Públicas de la función de conservación y restauración de monumentos nacionales; estableció definiciones sobre los bienes del patrimonio histórico y artístico; elevó a rango legal el Consejo de Monumentos Nacionales y dispuso la creación de centros filiales departamentales; declaró monumentos nacionales los catorce sectores antiguos de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompox, Popayán, Guaduas, Pasto, Santa Marta, Santa Fe de Antioquia, Mariquita, Cartago, Villa de Leyva, Cali, Cerrito y Buga,



comprendiendo como ámbito espacial de protección, las calles, plazas, plazoletas, murallas e inmuebles en el perímetro que tenían durante los siglos XVI, XVII y XVIII. Esta ley, que fue reglamentada por el Decreto 264 de 1963, rigió el tema patrimonial en Colombia durante más de treinta años, hasta la expedición de la Ley 397 de 1997.

2. LA NORMA INTERNACIONAL

Colombia ratificó la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972 mediante la Ley 45 de 1983. Esta Convención es un instrumento jurídico internacional de obligatorio cumplimiento para los Estados signatarios, que hace parte del conjunto de disposiciones para la protección mundial de los derechos humanos.

Dos años después de promulgarse la ley aprobatoria, Cartagena de Indias fue el primer lugar colombiano incluido en la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO, conforme la decisión del Comité Intergubernamental del Patrimonio Mundial en su 8ª sesión, celebrada en Buenos Aires en noviembre de 1984, atendiendo la recomendación de ICOMOS de mayo de 1984. Esta declaración es el reconocimiento internacional del valor patrimonial de Cartagena de Indias, por ser el conjunto más extenso, completo y mejor conservado en América de la arquitectura de defensa española, que recoge

varios estilos de técnicas constructivas (medieval, renacentista y barroca), aplicados sucesivamente en los siglos XVI, XVII y XVIII, dada su importancia portuaria estratégica en las rutas de navegación de los galeones. Estos bienes tienen, junto con las construcciones religiosas, civiles y familiares levantadas en su abrigo protector, una invaluable importancia, que funda la identidad viva de la urbe, con su mezcla de razas, orígenes y tradiciones.

3. LA NORMATIVIDAD CONSTITUCIONAL

En 1987, en vigencia de la Constitución Política de 1886, se profirió el Acto Legislativo No. 1, por medio del cual se erigió a Cartagena de Indias como Distrito Turístico y Cultural, sujeto a un régimen especial en lo fiscal, administrativo y de fomento económico, social y cultural. El artículo 328 de la Constitución Política de 1991 mantuvo esta calidad de ente territorial especial.

Así mismo, la Carta Política de 1991 fortaleció el ámbito de protección jurídica del patrimonio cultural de la Nación, -construido, natural e inmaterial-; siendo la norma rectora el artículo 72 que dispone la acción estatal sobre estos bienes.

4. LEGISLACIÓN POSTERIOR A LA CONSTITUCIÓN DE 1991

En el nuevo marco constitucional, la Ley 397 de 1997 –Ley de Cultura– en el párrafo

1° del artículo 4° determinó que los bienes declarados monumentos nacionales con anterioridad a esta ley son bienes de interés cultural en la nueva terminología que consagra la norma. La Ley 1185 de 2008 modificó la Ley de Cultura, y entre otros tópicos, ordena que los bienes de interés cultural cuenten con instrumentos de manejo, denominados planes especiales de manejo y protección (PEMP), que deben ser expedidos por el nivel de autoridad que hizo la declaratoria. Por esta razón, corresponde al Ministerio de Cultura la expedición del PEMP de Cartagena de Indias, el cual es un instrumento esencial para la gestión patrimonial; así como también le corresponde la aprobación de los proyectos de intervención sobre los bienes de interés cultural de rango nacional ubicados en la ciudad.

Respecto a la normatividad de distritos, tanto la Ley 768 de 2002 como la Ley 1617 de 2013, atribuyen a Cartagena de Indias competencias especiales para el manejo de su patrimonio, que son concurrentes y no sustituyen las funciones del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, debido al rango internacional y nacional de las declaratorias del patrimonio de la ciudad.

5. LA NORMATIVIDAD LOCAL

El Plan Regulador de Cartagena de 1948 fue el primer instrumento normativo local, el cual buscó conservar el sector histórico de la

ciudad, fundamentalmente las edificaciones residenciales; sin embargo permitió modificaciones de las casas coloniales con el objeto de adaptarlas al uso comercial, que se reflejó en la construcción de segundos pisos para vivienda mediante la sobreelevación de las unidades arquitectónicas.

Con posterioridad se expedieron el Decreto 219 de 1958 y el Acuerdo 43 de 1963, que permitieron las construcciones nuevas, siempre que en sus partes externas se cuidaran las líneas arquitectónicas del estilo colonial; estas disposiciones consagraron una preferencia por el color blanco en los muros y autorizaron las modificaciones internas de las edificaciones.

El Acuerdo 21 de 1965 –preparado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y denominado Plan Piloto de Cartagena– demarcó el perímetro urbano y las zonas de acción urbana; proyectó la densificación de los sectores aledaños al Centro, correspondientes a Bocagrande, El Laguito y Manga; y mantuvo los criterios estilísticos que venían en uso, sin contener normas específicas para la zona histórica.

En 1968, el Centro de Investigaciones Estéticas de la Universidad de los Andes y la Corporación Nacional de Turismo realizaron un estudio trascendental para el patrimonio de la ciudad. Este trabajo propuso la ampliación del área de influencia del



centro histórico y una reglamentación de los predios con normas precisas según sus niveles de importancia, antigüedad y nivel de conservación; recomendó el traslado de industrias medianas, servicios hospitalarios y otros de gran impacto que permanecían en el Centro, así como el reemplazo de redes de servicios aéreas por redes subterráneas; recomendó la destinación para hoteles de los claustros de Santa Teresa, Santo Domingo y Santa Clara, la restauración para la cultura del Teatro Heredia y la adaptación de las Bóvedas para fines turísticos.

En 1969, el restaurador español Juan Manuel Zapatero estuvo en la ciudad y realizó un estudio que se publicó en el libro “Las Fortificaciones de Cartagena de Indias”, el cual presentó por primera vez los criterios a tener en cuenta en la conservación y restauración de las fortalezas. Aunque el estudio no tuvo aplicación normativa inmediata fue la base para la formación de una escuela de restauradores y sirvió de fundamento para los contenidos del Plan de Desarrollo Municipal expedido con el Decreto No. 184 de 1978.

Este Decreto introdujo la utilización de fichas reglamentarias de cada predio, siendo esto un avance en la técnica normativa; la administración municipal asumió el control del Centro Histórico a través de la Oficina de Planeación Municipal, exigiendo para

cada intervención, el visto bueno del Centro Filial de Bolívar del Consejo de Monumentos Nacionales, creado a partir de ese año (así finalizó la revisión previa que realizaba, por mandato de la Ley 107 de 1946, la Academia de Historia). Luego, en el Acuerdo 044 de 1989 – que fue el Plan de Desarrollo de la ciudad- se incorporaron las normas vigentes del Acuerdo 184 de 1978 para el Centro Histórico, su área de influencia y periferia histórica.

En estos años, la inscripción en la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO y el crecimiento del turismo incidieron en el aumento de intervenciones de la zona histórica; en este contexto, la valoración de ICOMOS recomendó la expedición de una normatividad acorde con los requerimientos de la ciudad. Con este fin se conformó un grupo interdisciplinario de expertos locales y consultores de la UNESCO, que produjo el documento que se convirtió en el Acuerdo Distrital No. 06 de 1992 - reglamento que con pocas modificaciones subsiste hasta hoy-

El aporte más significativo de este acuerdo fue incorporar las tipologías arquitectónicas como base del estatuto normativo, para favorecer la conservación de lo esencial de la traza del inmueble, a la vez que permite su adaptación a los requerimientos y usos compatibles actuales. El Acuerdo fue acompañado del listado predial de los inmuebles y de fichas tipológicas que



representaban cada uno de los tipos urbanos existentes, que obedecieron a un inventario realizado, unidad por unidad.

Mediante el Acuerdo No. 089 de 1995 se amplió el catálogo de monumentos distritales y se precisaron bienes de baluartes y bóvedas, la Escollera de la Marina y los hornos donde se producían los insumos de construcción de la época colonial, así como la definición de las áreas de defensa de los monumentos.

En el año de 1996, mediante el Acuerdo No. 023bis, se realizó una compilación de las normas urbanas vigentes en Cartagena de Indias, incluyendo las normas patrimoniales. Las mismas luego se incorporaron en el Decreto No 0977 de 2001 “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias”, que en su Parte Octava trae la normatividad patrimonial distrital, que aún rige la materia.

En el tema institucional, debe señalarse que mediante el Acuerdo No. 12 de 2000 se creó el Instituto Distrital de Cultura, que fue reformado a través del Acuerdo No. 001 de 2003 para adecuarlo a lo dispuesto en la Ley de Distritos (Ley 768 de 2002) como organismo rector de la cultura distrital, para formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política cultural del Distrito. En cabeza del IPCC se radican las funciones generales de determinación

de la política cultural del Distrito; la concertación con otros organismos; la ejecución de los planes de cultura; la promoción de la revitalización del Centro Histórico; la coordinación de las actividades culturales para que sean instrumento de desarrollo económico y social; la promoción de mecanismos de comunicación, democratización y participación; la aprobación de los proyectos de intervención en bienes de interés cultural distrital; conceptuar sobre los proyectos de intervención en bienes de interés cultural nacionales, y efectuar el control de las intervenciones sobre los bienes patrimoniales inmuebles.

6. CONCLUSIÓN

La coexistencia de tres niveles normativos (internacional, nacional y local) sobre el patrimonio de Cartagena de Indias demuestra su importancia y determina la complejidad de su gestión. En la actualidad es urgente la expedición del PEMP por parte del Ministerio de Cultura, así como la profundización de la coordinación eficaz entre esta entidad y el IPCC en el propósito común de garantizar la puesta en valor, la sostenibilidad y la conservación para las próximas generaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias – Secretaría de Planeación Distrital (2001). *Plan de Ordenamiento Territorial*.



- Decreto No. 0977 de 2001.* Cartagena: Ed. Alcaldía de Cartagena.
- Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. *Constitución Política de 1991.* Recuperado de: www.alcaldiabogota.gov.co
 - Concejo Distrital de Cartagena de Indias (1992). *Acuerdo Distrital No. 06 de 1992.* Cartagena: Ed. Alcaldía de Cartagena.
 - Concejo Distrital de Cartagena de Indias (2000). *Acuerdo No. 12 de 2000.* Cartagena: Ed. Alcaldía de Cartagena.
 - Concejo Distrital de Cartagena de Indias (2003). *Acuerdo No. 001 de 2003.* Cartagena: Ed. Alcaldía de Cartagena.
 - Congreso de la República de Colombia. *Acto Legislativo 1 de 1987.* Recuperado de: <http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/colombia/>
 - Congreso de la República de Colombia. *Leyes 48 de 1918, 32 de 1924, 11 de 1932, 5 de 1940, 94 de 1945, 107 de 1946.* Recuperado de: www.suin-juriscal.gov.co
 - Congreso de la República de Colombia. *Leyes 163 de 1959, 397 de 1997, 1185 de 2008, 768 de 2002, 1617 de 2013.* Recuperado de: www.alcaldiabogota.gov.co
 - Congreso de la República de Colombia. *Ley 45 de 1983.* Recuperado de: www.metropol.gov.co/observatorio/Expedientes%20Municipales/Normatividad/
 - Giaino, S. y Del Castillo, M. (1999). *Experiencias de la Planeación urbana en Cartagena en el Siglo XX.* En Cartagena de Indias, sobrellevando la crisis: Relatoría del Talleres ¿Cómo es Cartagena al final del siglo XX? Cuadernos Regionales. No. 7. Octubre, 1999. Observatorio del Caribe Colombiano. Cartagena de Indias.
 - Matson, A. (2000). *La Historia Desconocida del Castillo de San Felipe de Barajas.* Revista Garita. Agosto, 2000. Sociedad de Mejoras Públicas. Cartagena de Indias.
 - Presidencia de la República de Colombia. *Decreto 3641 de 1954.* Recuperado de: www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/colombia
 - Samudio, A. (2006). *Cartagena veintiún años después de ser declarada patrimonio mundial.* Memorias. Año 3, No. 6. Universidad del Norte. Barranquilla. Recuperado de: www.dialnet.unirioja.es
 - UNESCO (1972). *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural.* Recuperado de: <http://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>