

Desafíos de la protección del patrimonio colombiano: El caso del municipio de Concepción

Challenges of heritage protection in Colombia. The case of the municipality of Concepción.

Olga Lucía Zapata-Cortés 

Universidad de Antioquia, Colombia.

lucia.zapata@udea.edu.co

Resumen

Una forma de protección del patrimonio cultural en Colombia es la declaratoria de Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional (BICN). Esta, prevé incentivos para sus propietarios; pero, prohíbe la demolición, desplazamiento, restauración, intervención o destrucción del bien sin la autorización del gobierno. Este texto presenta, mediante un análisis documental, los principales desafíos de la política pública de protección del patrimonio en el caso del municipio de Concepción. Este caso es significativo porque fue uno de los primeros municipios en declarar su centro histórico como BICN, pero se demoró más de 20 años en formular su plan de manejo. Así, la falta de preparación por parte del gobierno local y la formulación tardía del plan de manejo incidió en el incremento de riesgos para la protección de este patrimonio, así como en el poco empoderamiento ciudadano.

Palabras clave: Patrimonio cultural, Bien de interés cultural, política pública, Centro histórico, Gobierno local.

Abstract

One form of protection of cultural heritage in Colombia is the declaration of a National Asset of Cultural Interest (BICN). This provides incentives for its owners, but prohibits the demolition, displacement, restoration, intervention or destruction of the property without government authorization. This text presents, through a documentary analysis, the main challenges of public policy for heritage protection in the case of the municipality of Concepción. This case is significant because it was one of the first municipalities to declare its historic center a BICN, but it took more than 20 years to formulate its management plan. Thus, the lack of preparation on the part of the local government and the late formulation of the management plan had an impact on the increase of risks for the protection of this heritage, as well as on the lack of citizen empowerment.

Keywords: Cultural heritage, Cultural property, Public policy, Historic center, Local government.

Artículo: Recibido el 14 de abril de 2023 y aprobado el 22 de septiembre de 2023

Cómo citar este artículo:

Zapata Cortés, O. L. (2023) Desafíos de la protección del patrimonio colombiano: El caso del municipio de Concepción. *Reflexión política* 25(52), pp. 111-124. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4686>

1. Introducción

Los bienes inmuebles y centros históricos que se reconocen como patrimonio cultural material son objeto de protección alrededor del mundo mediante variadas estrategias y mecanismos. El objetivo de esta protección es garantizar que las generaciones actuales y futuras disfruten de este patrimonio. Normalmente, esto sería suficiente para que todos los ciudadanos estuviesen de acuerdo con la medida protectora y ayudaran en su preservación, sin embargo, no es así. En ocasiones este tipo de decisiones

dividen a la comunidad, y es posible encontrar manifestaciones tanto a favor como en contra de la medida.

En Colombia, las categorías de Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional (BICN) y Centro Histórico, incorporadas en la Ley 397 de 1997, buscaron responder a los desafíos relacionados con la protección de los bienes inmuebles. Así, en vez de sólo considerar los centros históricos y bienes y lugares tradicionales (como Cartagena y San Agustín), se pasó a proteger también nuevos lugares como barrios, conjuntos urbanos, poblados, conjuntos arquitectónicos, entre otros. Estos lugares y bienes son declarados patrimonio por el Ministerio de Cultura (MinCultura) y se incluyen en un listado que se actualiza periódicamente.

Es así como a solo dos años y medio de haber sido aprobada la Ley General de Cultura (Congreso de Colombia, 1997, Ley 397) 61 inmuebles fueron declarados como bien de interés cultural (MinCultura, 2019). Muchos de estos nuevos lugares y bienes estaban ubicados dentro de municipios y pequeñas ciudades, lo que significa mayores desafíos relacionados con la gestión de este tipo de patrimonio cultural y su sostenibilidad en el tiempo. Por ejemplo, de los 61 BINC, incluidos en 1999, el 62,2% estaban ubicados en ciudades y municipios de más de 100.000 habitantes mientras que el 37,7% restante lo estaba en municipios pequeños, de menos de 100.000 habitantes. Para 2019, el número total de BINC ascendió a 1.105 inmuebles, la mayoría de ellos –al menos el 51%– se ubican en municipios de quinta y sexta categoría¹ (MinCultura, 2017).

En el caso del municipio antioqueño de Concepción, la Resolución 1617 declaró su centro histórico como BICN en 1999. Esto generó, en la mayoría de los propietarios, una reacción negativa en contra de dicha declaratoria debida a las restricciones relacionadas con la construcción, refacción y remodelación de las casas cobijadas por la declaratoria, así como a los altos costos para el mantenimiento de este tipo de patrimonio y su conservación. En consecuencia, la población concepcionina ha interpretado por 20 años que su municipio no puede crecer urbanísticamente y que, en calidad de propietarios, tienen limitado el derecho de propiedad y uso de sus viviendas.

Además las autoridades nacionales, departamentales y locales no plantearon, de manera temprana, estrategias de información y participación ciudadana, dentro de los procesos de declaratoria patrimonial, que les permitieran a los ciudadanos entender su significado y apropiarse de sus beneficios. Tampoco se socializó un modelo de sustentabilidad (ambiental, social y económico) del patrimonio que garantizara su empoderamiento, conservación y desarrollo. Evidencia de esto fue que pasaron 20 años para que este municipio formulara su Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP). En este sentido, el caso del municipio de Concepción permite reflexionar sobre la capacidad de gestión de la política pública de protección del patrimonio en municipios y ciudades pequeñas y sus desafíos en materia de sostenibilidad.

La revisión del caso del municipio de Concepción se realizó desde la perspectiva cualitativa, priorizando el análisis documental como estrategia metodológica. En este sentido, las fuentes seleccionadas, además de las leyes y la normativa relacionada, fueron: los planes municipales de desarrollo, los esquemas básicos de ordenamiento territorial, el plan especial de manejo, los informes de gestión y rendición de cuentas, así como otros documentos institucionales producidos por el gobierno local. También se incluyó información procedente del Ministerio de Cultura y de la Gobernación de Antioquia que estuviera relacionada con el objeto de estudio. Esto se hizo siempre que fue posible acceder a dicha información a través de las páginas web oficiales o a través de derechos de petición. Además, con miras a complementar el análisis documental se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave (gubernamentales y sociales) pertenecientes al municipio. Aquí vale la pena señalar que, si bien el periodo de observación del es amplio (1997-2020) la mayor disponibilidad se encuentra a partir del año 2012, por lo que es inevitable cierto sesgo temporal. En todo caso, esto no es un obstáculo para deducir que la problemática se mantuvo vigente durante todo el periodo debido a las condiciones socioeconómicas y de aislamiento del municipio.

Este texto está compuesto por cuatro apartados, además de la introducción y las conclusiones. A continuación, se relacionan los desafíos en la gestión del patrimonio según la literatura. Luego,

1. En Colombia, los departamentos y municipios se clasifican en siete categorías que van de la Especial a la Sexta en función del número de habitantes y los ingresos corrientes de libre destinación. La categoría sexta refiere a los municipios de menos de 10 mil habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación menores a 25 mil salarios mínimos legales vigentes.



se presenta la normativa colombiana sobre la protección de patrimonio y su propuesta de sustentabilidad. Posteriormente, se presenta el caso de Concepción, en especial se describen las actuaciones del gobierno local y los efectos de la declaratoria desde 1999 hasta 2020. La discusión sobre los desafíos para la sostenibilidad de la política pública de protección de patrimonio se presenta en el penúltimo apartado.

2. Desafíos en la gestión de la protección del patrimonio inmueble

Desde la década de 1930, y en parte gracias a los convenios y acuerdos internacionales impulsados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se vienen instaurando alrededor del mundo iniciativas, estrategias y legislación para la protección del patrimonio cultural. En los países latinoamericanos, entre ellos, Colombia, esta protección empezó a dinamizarse a partir de mediados del siglo XX y se estableció como mandato constitucional, derecho colectivo y derechos humanos de tercera generación (Larios y Cabrera, 2021; Mejía, 2010; Razeto, 2015;). Aunque se ha avanzado desde lo normativo, especialmente en la valoración y protección de los centros históricos, aún se presentan desafíos en materia de gestión y sostenibilidad (Troitiño y Troitiño, 2018; Tello, 2013).

La mayoría de los estudiosos del tema concuerdan en que los problemas más comunes de los centros históricos son: el abandono, la falta de mantenimiento, la pobreza y la segregación poblacional, la presencia de la delincuencia y otras actividades informales e ilegales, la precariedad de servicios públicos básicos y de movilidad, entre otros (Avendaño, 2018; González y Ramírez, 2015). En consecuencia, se evidencian una variedad de experiencias de protección y revitalización de bienes inmuebles y centros históricos alrededor del mundo, cada una de ellas intentando nuevas estrategias, replicando las que han sido exitosas en casos similares a los que se pretenden intervenir o pretendiendo ser más integrales, efectivas y participativas que sus predecesoras (González y Ramírez, 2015; Rodríguez, 2017; Troitiño y Troitiño, 2018). Asimismo, se ha encontrado que los gobiernos y las autoridades recurren a planes o proyectos de manejo que buscan la protección y salvaguardia de este patrimonio desde una perspectiva técnica especializada, pero que aún demandan mayor efectividad, rapidez, integración de saberes y, especialmente, que se conecten con las transformaciones y necesidades socioeconómicas y ambientales de las poblaciones y territorios en que están inmersos (Avendaño, 2018; Lagos, Sánchez y

Palacios, 2019; Pico, 2016; Tello, 2013).

En general, se han identificado varios desafíos para la gestión de la política pública de protección del patrimonio inmueble. Entre los más relevantes desde el punto de vista de la conservación están, en primer lugar, los factores técnicos. Estos se relacionan con los materiales y las técnicas de construcción y mantenimiento necesarias para la estabilidad y la conservación de los inmuebles (Chavarro, 2018). La falta de atención a los factores técnicos puede producir un riesgo tecnológico que, con el tiempo, conduce a la pérdida de valor histórico, arquitectónico y de la apropiación social de este tipo de patrimonio. Según Larios y Cabrera (2021) la pérdida de valor arquitectónico influye negativamente en el sentido de pertenencia a la comunidad y la identidad territorial. Así, los factores técnicos no solo inciden en las condiciones físicas de los inmuebles, sino en el empoderamiento y la participación ciudadana respecto del patrimonio, pero también de la política pública que busca protegerlos.

En segundo lugar, la dinámica de construcción, diseño e interpretación de núcleos urbanos (Chavarro, 2018; Larios y Cabrera, 2021; Troitiño y Troitiño, 2018). Esta dinámica es influenciada por la especulación del valor del suelo, las presiones inmobiliarias, la expansión urbana, el cambio en los usos del suelo, las actividades económicas y el turismo, entre otros. Así, emergen diferentes interpretaciones del mismo lugar: “los inversionistas inmobiliarios se interesan en el valor de uso, los operadores turísticos en su atractivo para los visitantes, la comunidad en su valor espiritual y de herencia, y el Gobierno en su valor educacional y cultural” (Razeto, 2015, 128-129). De ahí que cada vez más se abogue por una mirada funcional del patrimonio, lo que se constituiría en “la mejor garantía para su conservación y puesta en valor, porque sin uso la conservación es pura quimera” (Troitiño y Troitiño, 2018, 216).

Por otro lado, desde el punto de vista de la gobernanza de la política pública, los desafíos son: en primer lugar, la articulación intergubernamental e instrumental, necesaria para coordinar las acciones de los diferentes niveles de gobierno involucrados en la protección del patrimonio inmueble, incluyendo a las agencias de cooperación internacional (Avendaño, 2018). En nuestro caso, se reconocía que “uno de los problemas en relación con la sostenibilidad de los centros históricos en Colombia es la desarticulación existente entre los instrumentos de gestión y las necesidades sociales” (Lagos, Sánchez y Palacios, 2019, 8). La articulación se demanda en función de las competencias y responsabilidades de cada ente territorial, así como de sus capacidades institucionales respecto

de la función a realizar, lo que significa diseñar la política pública e implementarla en su respectiva jurisdicción acorde con los lineamientos generales del gobierno nacional. Una buena coordinación ayuda a reducir el impacto y la demora de los procesos burocráticos (Larios y Cabrera, 2021), y ayuda a mejorar la articulación de los instrumentos jurídicos y gubernamentales: planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, planes especiales de manejo, entre otros (Lagos, Sánchez y Palacios, 2019).

En segundo lugar, la participación ciudadana en los procesos de discusión y en la toma de decisiones relacionada con la protección del patrimonio inmueble mejora la conexión entre los objetivos de la política pública y las necesidades y expectativas de los pobladores. Según Rodríguez (2017), en su experiencia como contratista para la elaboración del PEMP, en estos procesos no se da una real participación ciudadana, no solo porque los mismos términos en que deben realizarse niegan la posibilidad de participación social en la valoración del patrimonio, sino porque los funcionarios impiden dicha participación o las interpretan de manera discrecional. Ahora bien, si las políticas públicas buscan beneficiar a las comunidades, una forma afectiva y exitosa de cumplir su propósito es teniendo en cuenta las percepciones, prácticas y saberes de las comunidades (Jaramillo, 2021; Rodríguez, 2017; Montañez, 2016). Especialmente, la política pública debe buscar incluir las relaciones identitarias, de significación y valoración, así como las prácticas cotidianas entre el patrimonio y las comunidades. También debe evitar la gentrificación en el marco de los procesos de protección y revitalización de los centros históricos (Lagos, Sánchez y Palacios, 2019).

En tercer lugar, está la financiación de la política pública. La protección del patrimonio no implica solamente una decisión técnica o especializada, también lo es en el sentido social y político. Según Pico (2016), la recuperación de los centros históricos media entre la conservación, el desarrollo urbano y el crecimiento económico. En muchos casos, el dilema se da entre conservar o sacar provecho económico. Además, la incorporación del patrimonio dentro de la oferta turística resulta en una mayor presión para hacer de estos territorios, lugares que compiten por atraer a una gran masa de turistas con miras a obtener beneficios económicos de esta actividad (Troitiño y Troitiño, 2018). Sin embargo, la protección del patrimonio, al igual que otras políticas públicas,

demanda recursos. Y, aunque los centros históricos se configuran como espacios de atracción turística y económica, el riesgo está en reducirlos a meros valores materiales que sirvan a propósitos del lucro privado y de la explotación y mercantilización del territorio (Jaramillo, 2021). En este sentido, la UNESCO advierte sobre las tensiones y riesgos que implica la sostenibilidad del patrimonio en tanto ambiente construido. Asimismo, esta organización reconoce que dicha “sostenibilidad requiere encontrar el justo equilibrio entre sacar provecho del patrimonio cultural hoy y preservar su “riqueza frágil” para las generaciones futuras” (UNESCO, 2014, 132).

Por último, es necesario evidenciar la insistencia de los estudiosos del tema en ir más allá de los planes de manejo y buscar modelos de gestión que conecten y equilibren los siguientes aspectos: las capacidades institucionales con las competencias y responsabilidades gubernamentales, las demandas ciudadanas con los intereses de los stakeholders en una visión sostenible de dichas actuaciones, y la sustentabilidad de la protección patrimonial con la sostenibilidad socioeconómica de la política pública (Montañez, 2016; Razeto, 2015; Tello, 2013).

3. La política pública de protección del patrimonio inmueble en Colombia

El patrimonio cultural hace parte de la historia, memoria e identidad de las sociedades. En este sentido, ha conseguido insertarse en los ordenamientos jurídicos como derecho y deber, buscando con ello adquirir una mayor efectividad en su protección. En el caso colombiano, la protección consciente y sistemática del patrimonio cultural se remonta a la Ley 163 de 1959 sobre defensa y conservación del patrimonio histórico (Mejía, 2010). Posteriormente, con la promulgación de la Constitución Política de 1991 y las leyes 397 de 1997 y 1185 de 2008 se reguló de la protección del patrimonio y la cultura y se amplió el espectro de bienes y manifestaciones culturales a proteger².

Una de las leyes más importantes es la Ley 397 de 1997, la creó el Ministerio de la Cultura como el ente rector del sector y ordenó que la protección del patrimonio cultural fuera una responsabilidad compartida entre el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, y los alcaldes y gobernadores. Además, estableció la declaratoria como mecanismo de protección del patrimonio cultural y exigió un Plan Especial

2. Dicha regulación también incluye los documentos que al respecto formula el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). Al respecto, el mismo Ministerio de Cultura proporciona un normograma actualizado de este sector en su página web. Se recomienda su consulta a quienes busquen profundizar en este aspecto, ya que en este acápite solo se enumeran algunos de los hitos normativos más importantes y directamente relacionados con el caso de estudio.



de Manejo y Protección (PEMP), en el que se definen las acciones y recursos para la protección, mantenimiento y conservación de los bienes de interés cultural. Especialmente, los PEMP deben definir “el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención y las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación de estos bienes, en coordinación con las entidades territoriales correspondientes” (Congreso de Colombia, 1997, artículo 11).

De modo que, los bienes declarados de interés cultural públicos y privados deben cumplir con las disposiciones enunciadas en el artículo 11 de la Ley 397 de 1997, las cuales prohíben la demolición, desplazamiento, restauración, intervención o destrucción del bien sin la autorización de la autoridad que lo haya declarado como tal³. En caso de intervención, esta deberá realizarse bajo la supervisión de profesionales en la materia debidamente acreditados ante el Ministerio de Cultura. Asimismo, la norma prevé incentivos para sus propietarios, como por ejemplo la deducción del total de los gastos de mantenimiento y conservación (Congreso de Colombia, 1997, artículo 56). Por otro lado, la ley fomenta la creación de fondos mixtos de promoción de la cultura y las artes, constituidos por aportes públicos y privados para “promover la creación, la investigación y la difusión de las diversas manifestaciones artísticas y culturales, créase el fondo mixto nacional de promoción de la cultura y las artes” (Congreso de Colombia, 1997, artículo 63). Sin embargo, estos fondos son discrecionales, es decir, cada municipio o departamento decide si los crea y la cantidad de recursos que les asigna.

Todo lo anterior es coherente con los objetivos de protección, recuperación, conservación y divulgación del patrimonio cultural (Congreso de Colombia, 1997, artículo 5). Sin embargo, la Ley 1185 de 2008, que modificó la Ley 397 de 1997, añadió los objetivos de salvaguarda y sostenibilidad. Para lograr estos nuevos objetivos, la ley obligó a la armonización de los planes de desarrollo territorial con el plan decenal de cultura y con el plan nacional de desarrollo. Esto garantizaría la transferencia de recursos por parte del gobierno central a los entes territoriales (Ley 1185 de 2008, artículo 4). También obligó la incorporación de los PEMP a los planes de ordenamiento territorial de manera que se limite el uso del suelo o la edificabilidad en las zonas protegidas y su área de influencia.

Complementariamente, el gobierno colombiano ha propuesto otras políticas e instrumentos de gestión que buscan la sostenibilidad de la protección del patrimonio, entre los que sobresalen: el Conpes 3162 de 2002 sobre la sostenibilidad del Plan Nacional de Cultura, el Conpes 3255 de 2003 sobre la distribución de recursos a los entes territoriales para el fomento, promoción y desarrollo de la cultura y programas estratégicos como el de turismo cultural, el Conpes 114 de 2008 sobre las asignaciones deporte y cultura del sistema general de participaciones, el Conpes 3658 de 2010 sobre la recuperación de los centros históricos de Colombia y el Conpes 3733 de 2012 que contrata un empréstito externo con la banca multilateral para financiar el programa para la recuperación de centros históricos. Todo esto sin desmeritar otras normas, políticas e instrumentos internacionales y naciones para el fomento del sector cultural colombiano (MinCultura, 2013).

Valga resaltar que a través de la política de turismo cultural se busca un aprovechamiento de los bienes culturales, entre ellos los inmuebles y centros históricos, de tal manera que la industria turística mueva el desarrollo económico de los territorios y genere empleos e ingresos locales (MinCultura, 2010a). Desde esta perspectiva el Gobierno Nacional propone la relación patrimonio-turismo como una arista fundamental de la sustentabilidad del patrimonio, desde la cual se puede: conseguir recursos para el mantenimiento del patrimonio, rescatar sitios y manifestaciones culturales, invertir en infraestructura turística y cultural, configurar alianzas público-privadas o de otro tipo alrededor del patrimonio y la cultura, gestionar el patrimonio y la cultura directamente a través de los actores del sector, promover programas y acciones de identidad, memoria, sensibilización y apropiación social del patrimonio, y generar empleo local.

Ahora bien, para que el turismo cultural permita la conservación del patrimonio y la participación de las comunidades locales en ello, el Gobierno Nacional propuso una serie de actuaciones que van desde el mejoramiento de la oferta para el turismo cultural y la participación de las comunidades, hasta la formación del talento humano, el diseño de productos y la promoción, entre otros (MinCultura, 2010a). Complementariamente, desde la política de infraestructura cultural se busca crear y fortalecer los equipamientos culturales locales, investigar

3. Esto también aplica a los vecinos de los bienes declarados de interés cultural, quienes deberán solicitar permiso de las autoridades en caso de realizar obras en sus inmuebles que puedan afectar las características del bien declarado patrimonio.

sobre la infraestructura cultural y construir una base de datos con proyectos de este tipo, incentivar la producción de bienes y servicios culturales, construir redes y organizaciones culturales e identificar fuentes de financiación de la infraestructura cultural (MinCultura, 2010b).

También, el Plan Nacional de Recuperación de Centros Históricos de 2002 buscó revitalizar estos espacios y adecuarlos a las nuevas realidades y necesidades de cada población. Para ello, propone la recuperación física de inmuebles patrimoniales, la rehabilitación de construcciones y la renovación urbana, la conservación y recuperación del espacio público, la adecuación institucional y normativa (articulación con el POT), educación y sensibilización de la comunidad, la inclusión del patrimonio dentro de los programas de turismo cultural, la actualización de redes de infraestructura y ordenamiento del tráfico y la elaboración de planes de movilidad.

Además, aparece como línea de acción prioritaria para la conservación, salvaguardia, protección, recuperación y sostenibilidad del patrimonio cultural, la intervención de los bienes de interés cultural a través de recursos provenientes del Ministerio de Cultura, del Sistema General de Participaciones, de la Estampilla Procultura y fondos de la adición del impuesto al valor agregado (IVA) a la telefonía móvil (Mejía, 2010; Congreso de Colombia, 2008).

4. La declaratoria patrimonial del centro histórico de Concepción

Fundado en 1771, el municipio de Concepción está ubicado a 72 km de la ciudad de Medellín. Tiene una extensión de 169 km², de los cuales 4 km corresponden a su área urbana. Según el DANE, para el 2023 su población se estima en 4.983 habitantes⁴, de los cuales el 57% se ubican en la zona rural. Otros datos indican que el 36,7% de la población del municipio se encuentra en la pobreza y que las tasas de desempleo e informalidad son del 4,5% y 79,8%, respectivamente (Gobernación de Antioquia, 2019).

Aunque su vocación económica inicial se concentró en la explotación minera, actualmente los sectores que más le aportan a la economía, según el indicador del Producto Interno Bruto (PIB) municipal, son: el de la construcción (31%),

el agropecuario (26%) y el financiero (15%) (Torres, et al., 2018). El municipio está clasificado en la sexta categoría, por lo que es considerado como un municipio pequeño y con escasos recursos para su administración. Por ejemplo, a 2019 sus ingresos totales fueron de \$9.891 millones de pesos (Gobernación de Antioquia, 2019).

Por su condición de pequeño municipio, sus mayores problemáticas son la pobreza y las necesidades básicas insatisfechas, estas problemáticas se profundizaron por la incomunicación del municipio y el conflicto armado. Aunque Concepción limita con seis municipios, entre ellos el municipio de Barbosa que pertenece al área metropolitana del Valle de Aburrá, al año 2017 ninguna de sus vías estaba pavimentada, lo que lo mantuvo aislado por décadas. Recientemente se empezaron a pavimentar sus carreteras, ahora las conexiones con los municipios de Alejandría y San Vicente están totalmente pavimentadas y la conexión con Barbosa está, a inicios de 2023, en un 70% de avance; sin embargo, las vías que lo conectan con los municipios de Guatapé y San Rafael aún no se intervienen. En cuanto al conflicto armado, Concepción no fue ajeno a este fenómeno; de hecho, en 1999 el pueblo fue objeto de tomas guerrilleras e incursiones paramilitares que destruyeron el antiguo teatro y otras edificaciones, y en las que se asesinó a varios de sus habitantes (MinCultura, 2020). Las cifras por desplazamiento forzado muestran que entre 1997 y 2011 fueron expulsadas 1.507 personas del municipio (Anuario Estadístico de Antioquia, 2011).

4.1 La declaratoria patrimonial y sus efectos

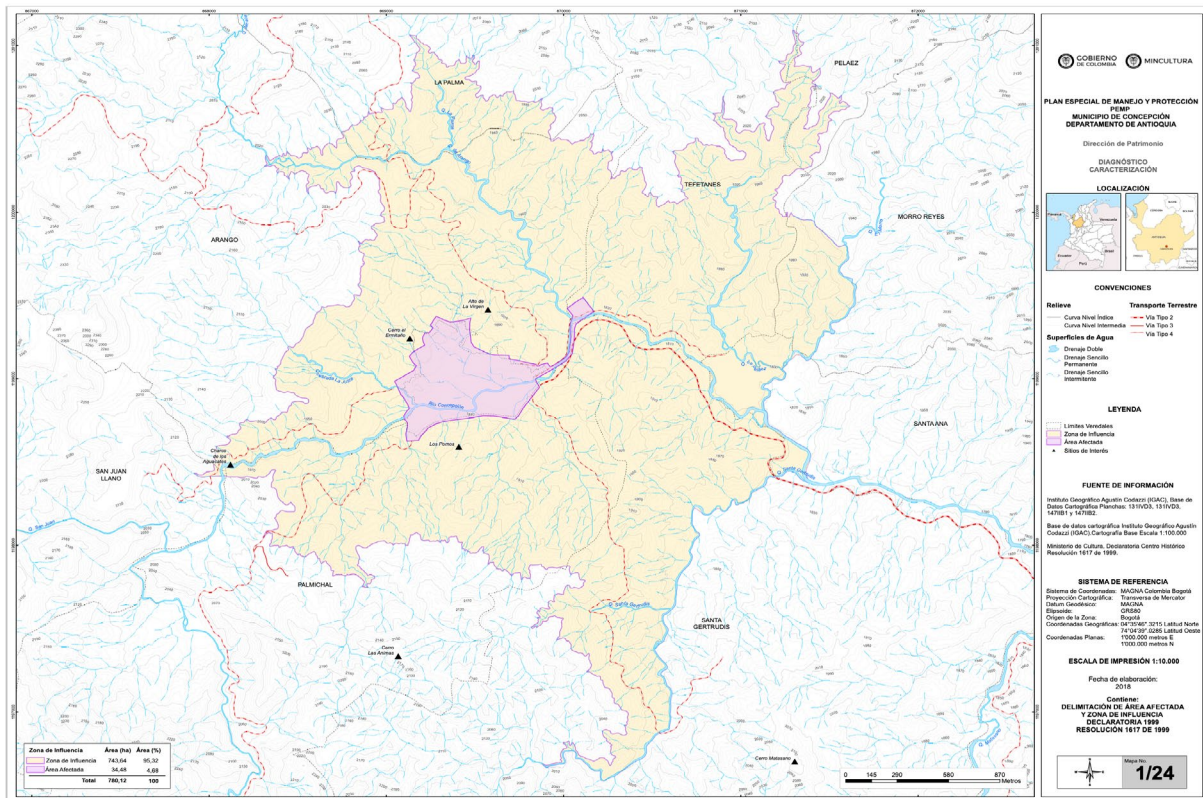
La declaratoria fue gestionada en 1998, cuando, en el marco de la conmemoración del bicentenario del natalicio del General José María Córdova, se solicitó al Ministerio de Cultura la incorporación del centro histórico del municipio como BICN. Fue una de las primeras declaratorias a la luz de las recientes leyes sobre cultura y ordenamiento territorial (MinCultura, 2020). En noviembre 1999 el Ministerio aceptó dicha solicitud, tal como se registró en la Resolución 1617 del mismo año, y se sustentó en los siguientes valores: 1) *Origen*: Real de Minas y adaptación del centro urbano a la irregularidad del paisaje natural. 2) *Constitución material*: autenticidad y originalidad de su

4. La dinámica poblacional de este municipio fue de lento crecimiento hasta la década de 1950, cuando se registraba una población de 4.324 habitantes (Chavarro, 2018). Y aunque en 1985 registró 6.077 habitantes y en 1993, 6.457, estas cifras decrecieron a finales de 1990 y principio de 2000 debido al conflicto armado. Así, entre 2005 y 2010 el municipio presentó un decrecimiento poblacional, pasando de 4.509 a 3.987 habitantes, la mayoría ubicados en la zona rural; sin embargo, a partir del 2015 las personas empezaron el retorno a este municipio. Actualmente, y debido al mejoramiento de las vías y su atractivo estético y patrimonial, la población pasó de 3.936 habitantes en 2018 a casi 5.000 en 2023.

poblado y desarrollo urbano que se conserva en el tiempo. 3) *Valores formales y estéticos*: trazado urbano, arquitectura y relación de estos con la naturaleza. 4) *Lo que el bien cultural representa*: ejemplo particular como Real de Minas y desarrollo urbano. 5) *Representatividad histórica*: Real de Minas y nacimiento del General José María Córdoba. 6) *Representatividad cultural*: “Su patrimonio urbano y arquitectónico, es el producto del desarrollo de una región del país y representa culturalmente una comunidad que ha logrado mantenerlo en armonía con el medio ambiente y con las necesidades generadas por el transcurrir del tiempo” (MinCultura, 1999, p. 2-4).

El centro histórico, según la Resolución 1617, coincidió con todo el perímetro urbano, es decir, con el casco urbano que tenía el municipio en 1999 (MinCultura, 1999) (ver imágenes 1 y 2); sin embargo, no estableció área de influencia, ni criterios de valoración para la conservación de los inmuebles en ese momento. Así, del total de los 964 predios ubicados en la zona urbana, 600 fueron incluidos en la declaratoria por formar parte del centro histórico, esto equivale al 62,2% del total de viviendas del casco urbano (Chavarro, 2018).

Imagen 1. Delimitación de área afectada y zona de influencia de la declaratoria de 1999, Concepción en Antioquia, Colombia.



Fuente: Ministerio de Cultura (2020). Plano 1.

Aunque la protección del centro histórico en Concepción era anterior a la declaratoria de 1999⁵, fue a partir de esta que las acciones gubernamentales dejaron de ser esporádicas o estar en función de los intereses del gobierno de turno y se empezaron a constituir como una política pública de largo aliento. Una vez aprobada la declaratoria, le correspondía al gobierno

de turno iniciar la formulación del PEMP; no obstante, esta no empezó sino hasta 2007 con la elaboración de la fase I o prediagnóstico. La fase II, de diagnóstico, se desarrolló durante 2018 y 2019. Finalmente, en noviembre de 2020, el Ministerio de Cultura aprobó el PEMP de Concepción mediante la Resolución 2175 (MinCultura, 2020a).

5. Por ejemplo, se reconoce que en 1987 el Concejo municipal expidió el Acuerdo 036 para conservar el estilo arquitectónico del municipio mediante el control sobre las fachadas que rodeaban el parque principal. También desde el nivel departamental se contó desde la década de 1960 con normativas promulgadas por la Asamblea de Antioquia y la Gobernación de Antioquia a favor de la protección del patrimonio en el municipio. Una recopilación de estas actuaciones se encuentra en el Documento diagnóstico del PEMP (MinCultura, 2020).

Imagen 2. Centro Histórico del municipio de Concepción, Antioquia-Colombia



Fuente: Ministerio de Cultura, recuperado de: <http://primerooriente.com/concepcion-antioquia-tendra-su-propio-plan-especial-de-manejo-y-proteccion-pemp/>

Mientras se formulaba el PEMP, se actuó en otros frentes. Por ejemplo, en 1999 se creó el Consejo Municipal de Cultura y desde lo programático, se formularon diversos programas y proyectos. Se fue pasando lentamente de actuaciones tímidas y aisladas relacionadas con la infraestructura y la gestión del riesgo a establecer líneas programáticas

en favor del patrimonio (ver cuadro 1). Aunque se formuló el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) por medio del Acuerdo 16 de 2000, este no priorizó programas relacionados con la protección patrimonial debido a que la misma norma no lo obliga (Rodríguez, 2015).

Cuadro 1. Relación de programas y proyectos propuestos por los gobernantes locales en los planes municipales de desarrollo en relación con la protección del patrimonio, 2012-2023

Plan de desarrollo	Línea programática	Programa /proyecto	Objetivo	Metas	Presupuesto
Juntos hacemos el cambio 2012 – 2015 Alcalde Gustavo Alonso López Orrego	Impulso y desarrollo de la infraestructura para la competitividad	Infraestructura municipal.	Enriquecer el desarrollo de actividades en beneficio en crecimiento del territorio, la estabilidad y el mejoramiento, garantizando una infraestructura sostenible.	Gestión de recursos para la conservación de la iglesia como patrimonio cultural, histórico y arquitectónico. Conservación de las edificaciones declaradas Patrimonio cultural.	No presenta esta información.
	Concepción patrimonio verde e histórico de Colombia.	Turismo ecológico, histórico y arquitectónico.	Identificar riquezas naturales, espacios históricos y arquitectónicos con el fin de potenciar el uso racional, mediante la puesta en marcha de los planes y servicios turísticos.	1. Formación hacia el turismo. 2. Ejecución, apoyo y coordinación de acciones del Plan de Turismo Municipal. 3. Articulación de las áreas de turismo en los diferentes componentes: religioso, cultural y arquitectónico. 4. Fortalecimiento del grupo de vigías del patrimonio cultural. 5. Protección al patrimonio cultural del Municipio y Formulación del Plan Especial de Protección al patrimonio.	No presenta esta información.



Juntos seguimos avanzando 2016-2019 Alcalde Henry Alberto Puerta Franco	Sostenibilidad ambiental y gestión del riesgo.	Turismo Subprograma: Eco y agroturismo.	Identificar riquezas naturales, espacios históricos y arquitectónicos con el fin de potenciar el uso racional, mediante la puesta en marcha de los planes y Servicios turísticos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actualización y ejecución del plan de turismo local comunitario. 2. Fortalecimiento del comité local de Turismo. 3. Identificación y diseño de rutas eco y agroturísticas. 4. Fortalecimiento de la oficina local de turismo. 5. Implementación del programa de Guías turísticos. 6. Embellecimiento paisajístico de los sitios turísticos y la zona urbana. 7. Mejoramiento del equipamiento local. 8. Intervención y adecuación de los parques lineales. 	\$186.980.271
	Infraestructura y equipamiento para el progreso.	Equipamiento municipal.	Enriquecer el desarrollo de actividades para el crecimiento del territorio, la estabilidad y el mejoramiento del mismo, garantizando una infraestructura sostenible.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adecuación y Mantenimiento del Palacio Municipal. 2. Sostenimiento de bienes de interés cultural y patrimonial. 3. Recuperación del templo parroquial la Inmaculada Concepción. 	\$1.836.234.555
Concepción, un proyecto de todos 2020-2023 Alcalde Gustavo Alonso López Orrego	Desarrollo humano y patrimonial.	Cultura	<p>Formulación y puesta en marcha del Plan de Desarrollo Cultural.</p> <p>Fortalecimiento y funcionamiento de casa museo José María Córdova y creación del museo de arte religioso.</p> <p>Mantenimiento y adecuación de espacios culturales (Casa cultura, escuela danza, música, iglesia y otros).</p>	<p>Documentos normativos actualizados (1).</p> <p>Museos adecuados (2).</p> <p>Infraestructura cultural intervenida (6).</p>	\$76.780.000
		Turismo	Fortalecimiento integral del sector turístico y desarrollo de acciones encaminadas a la consolidación del potencial turístico municipal.	Eventos de promoción realizados (20).	\$163.600.000

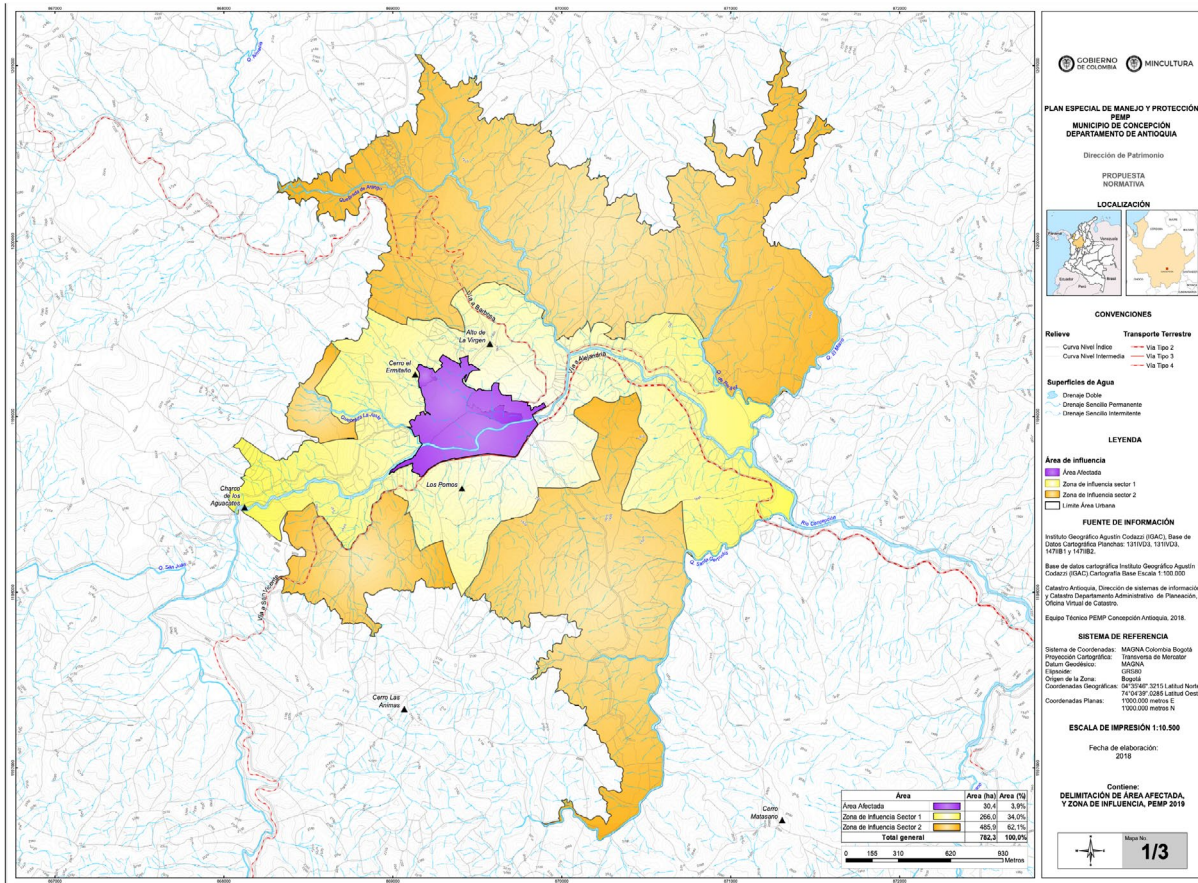
Fuente: elaboración propia a partir de los planes de desarrollo municipal.

En general, las acciones formuladas buscan cambiar las actitudes y el bajo empoderamiento de los ciudadanos respecto del patrimonio, así como incrementar la inversión en el mantenimiento de la infraestructura patrimonial y aprovechar el potencial ecoturístico del municipio. Valga señalar que solo a partir del gobierno del periodo 2016-2019 se empezó a ver la declaratoria como una parte integral del desarrollo del municipio debido a sus potencialidades para el turismo. Por ejemplo, el actual plan de desarrollo (2020-2023) proyecta el turismo como una actividad económica fundamental para el municipio, gracias a la declaratoria y a la terminación de la pavimentación de las vías. Así, se ha empezado a inventariar los bienes con atractivo turístico, los servicios turísticos (hoteles, restaurantes, entre otros) y a actualizar el plan municipal de turismo.

Por otra parte, algunas de las directrices introducidas por el PEMP de 2020 señalan, en primer lugar, que se disminuyó el área afectada,

pasando de 36,5 ha y 900 predios en 1999 a 30,4 ha y 798 predios en 2020 (ver imagen 3). En segundo lugar, que se definieron dos áreas de influencia (zona 1 y zona 2) que constituyen un total de 752 ha y 369 predios en 8 veredas. En tercer lugar, que se priorizaron cuatro niveles de intervención para los inmuebles: Conservación Integral, Conservación contextual e Inmuebles sin valores patrimoniales desde el ámbito arquitectónico. También se establecieron 13 tipos de obras para la intervención de los inmuebles, así como 6 tipos de intervenciones mínimas que no requieren autorización previa, pero sí notificación al Ministerio de Cultura. En cuarto lugar, se definen una serie de normas urbanísticas y arquitectónicas, así como otras directrices para el uso y dotación del espacio público, la regulación de la publicidad exterior visual y sonora, y aspectos administrativos, financieros, de la gestión institucional e incentivos tributarios para los propietarios (MinCultura, 2020a).

Imagen 3. Delimitación de área afectada y zona de influencia inscrita en el PEMP, Concepción en Antioquia, Colombia.



Fuente: Ministerio de Cultura (2020). Plano 9.



Finalmente, el PEMP propuso directrices generales en los componentes: físico-espacial, socioeconómico, patrimonio cultural inmaterial, patrimonio cultural mueble y participación ciudadana (MinCultura, 2020a). Estas recomendaciones por componente se resumen a continuación (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Relación de las directrices generales para la protección del centro histórico de Concepción

Componente	Diretrizes/proyectos para el área afectada y de influencia del centro histórico
Físico-espacial	Mantener o aumentar el área de ecosistemas naturales. Mitigar los problemas asociados a la gestión del riesgo. Recuperar el patrimonio natural. Mantener la homogeneidad de los perfiles que otorgan el valor urbano y contextual del Centro Histórico. Evitar el tránsito de carga y pasajeros al interior del Centro Histórico. Capacitar en técnicas constructivas con tierra para preservar y conservar el patrimonio arquitectónico del Centro Histórico. Realizar el mantenimiento de los inmuebles con técnicas tradicionales. Adecuar la infraestructura de alcantarillado. Rehabilitar algunos inmuebles (Plaza, Casa de la Cultura, Casa de música).
Socioeconómico	Capacitar a los funcionarios en formulación de proyectos. Formular el Plan Convencional de turismo. Promover emprendimientos culturales. Formular un plan de acompañamiento de proyectos productivos.
Patrimonio cultural inmaterial	Dinamizar el uso y la apropiación social de la Casa de la Cultura y Biblioteca Pública José María Córdova. Fortalecer la transmisión de técnicas tradicionales. Fomentar el intercambio cultural entre los grupos artísticos y los portadores de oficios patrimoniales.
Patrimonio cultural mueble	Propender por la conservación de las colecciones existentes en el municipio. Capacitar en prácticas de manipulación, almacenamiento y valoración del patrimonio cultural mueble. Formular el plan de conservación y activación patrimonial de fondos documentales.
Participación ciudadana	Crear y fortalecer los espacios de participación ciudadana. Gestionar la capacitación y empoderamiento de líderes sociales. Incentivar la creación y consolidación de las diferentes formas de asociatividad (veedurías, agremiaciones, otros).

Fuente: elaboración propia a partir del PEMP de 2020.

4.2 Desafíos generados por la declaratoria patrimonial

Los desafíos se enmarcan en dos grandes dimensiones: conservación y gobernanza. La primera incluye los factores técnicos y la dinámica de construcción, diseño e interpretación del centro histórico, mientras que la segunda incluye la articulación intergubernamental e instrumental, la participación ciudadana y la financiación de la política pública.

En cuanto a los factores técnicos, a lo largo de los 20 años transcurridos entre la declaratoria y la formulación del PEMP se ha demostrado la pérdida y el deterioro de los inmuebles (Chavarro, 2018) debido principalmente a que se intervienen sin las técnicas requeridas para

su conservación. En este sentido, al menos 166 predios han cambiado sus cubiertas, 155 han sido ampliados, 91 han sufrido modificaciones internas y 86 tuvieron subdivisiones sin permisos ni autorizaciones (MinCultura, 2020).

La intervención de los BINC sin los permisos necesarios o con licencias aprobadas por las autoridades del municipio, pero sin las normas urbanísticas y arquitectónicas que los guiaran han amenazado este patrimonio en tanto son un riesgo para la estabilidad del inmueble y el paisaje urbano (Chavarro, 2018). En parte, el deterioro de este patrimonio es producto de la presión que implementada por algunos propietarios y empresas con el propósito de incrementar sus ingresos; así como del considerable retraso por parte de las autoridades locales para formular el PEMP.

Asimismo, la pérdida de técnicas de construcción y el deterioro de los materiales para su mantenimiento y conservación es considerado un riesgo tecnológico que produce la inestabilidad de los inmuebles, reduce su autenticidad y originalidad, y la pérdida del valor histórico y arquitectónico del centro histórico del municipio (ver imagen 4). La principal razón que aducen los propietarios para transformar sus inmuebles

es la falta de recursos para realizar las costosas intervenciones que implica contratar arquitectos, expertos en conservación del patrimonio o adquirir los costosos materiales, muchos de los cuales se deben encargar a personas expertas en técnicas ancestrales o empresas especializadas porque ya no se consiguen en el mercado. Adicionalmente, también recalcan la demora para gestionar estos permisos ante las autoridades competentes.

Imagen 4. Fachada de uno de los inmuebles ubicados en el Centro Histórico del municipio de Concepción, Antioquia-Colombia



Fuente: Ministerio de Cultura (2020). Plano 9.

En cuanto a la dinámica de construcción, diseño e interpretación del centro histórico, el mayor desafío es la expansión urbana. Si bien, durante el periodo 1999-2017 este se consideraba un riesgo menor, o por lo menos bajo control, lo cierto es que con la pavimentación de las carreteras que unen a Concepción con Medellín –vía Barbosa y vía San Vicente– y con la disminución de la violencia y la firma del Acuerdo de Paz se ha incrementado el número de visitantes y nuevos residentes que llegan en búsqueda de segundas viviendas destinadas al descanso. En otras palabras, la expansión urbana no se está dando por dinámicas poblacionales internas, sino por la presión de actores locales y grupos económicos provenientes de la ciudad de Medellín por aprovechar la condición patrimonial del municipio para incrementar el turismo y consolidar un modelo de urbanización⁶ centrado en segundas residencias o casas de descanso (casas campestres) y dirigido a personas de ingresos medios-altos.

Aunque la expansión urbana en el municipio pudiera no afectar a su centro histórico, lo cierto es que los actores interesados en el

turismo buscan ubicarse en este para aprovechar los beneficios directos de la zona. Además, la falta del PEMP, y no haber definido una zona de influencia que tuviera en cuenta las áreas funcionales en proceso de consolidación, sirvió como vacío jurídico para quienes vieron en esto una oportunidad para cambiar los usos del suelo e intervenir los inmuebles (Chavarro, 2018). Fue así como, algunas empresas prontamente negociaron viviendas protegidas por la declaratoria para ubicar en estas sus oficinas de servicios. Sin embargo, hasta ahora se mantuvo un freno al turismo y a la expansión urbana gracias a: i) la falta del PEMP y la demora de los permisos y autorizaciones por parte del MinCultura; ii) la falta de pavimentación de las carreteras entre Medellín y el municipio, lo que implicaba un viaje largo e incómodo y, iii) las demandas jurídicas instauradas en contra de la Administración municipal y de los propietarios de los inmuebles que han negociado sus predios o realizado transformaciones para acondicionar estos inmuebles para estas actividades (MinCultura, 2020).

6. En el departamento de Antioquia se evidencian varios municipios que están siendo transformados por las empresas inmobiliarias y constructoras que fomentan una rápida expansión urbana, incrementan el valor del suelo y cambian las actividades agrícolas o agropecuarias, por actividades asociadas al turismo y servicios.



Ahora bien, desde la dimensión de la gobernanza de la política pública, la articulación intergubernamental e instrumental muestra que, en el caso de Concepción, la falta de un PEMP puso en riesgo la protección del centro histórico debido a la desarticulación intergubernamental, pero principalmente a la instrumental. En este último sentido, aunque a medida que pasó el tiempo se incorporó más decididamente la protección del patrimonio en los planes municipales de desarrollo (ver cuadro 1), la falta de claridad en los términos y niveles de intervención provocó la pérdida de algunos inmuebles y el deterioro de muchos otros. Recuérdese que, según la normatividad, el PEMP tiene prioridad sobre los demás instrumentos (planes de desarrollo, esquemas de ordenamiento territorial, entre otros), de ahí que todos los instrumentos de gestión y gobiernos se circunscriben al PEMP, cosa que no ocurrió en 20 años, pero que actualmente, a la luz de la revisión del EOT municipal, se convierte en una oportunidad para reducir el riesgo de cambio de usos del suelo, gestionar el espacio público y potenciar la protección del centro histórico (Rodríguez, 2015). En el caso de Concepción, la prioridad está en intervenir la movilidad, ya que como se observa en la imagen 2, su centro histórico se ve afectado por los carros que circulan en las calles empedradas, así como por las cabalgatas que recurrentemente se observan en el municipio. También es una oportunidad para conectar el patrimonio, el turismo y el medio ambiente de manera sustentable y sostenible en el tiempo, por ejemplo, promocionando el turismo mediante alianzas público-privadas que desarrollen procesos de formación, sensibilización y conservación del patrimonio.

Otro de los aspectos más problemáticos fue la falta de participación ciudadana. Durante el proceso de solicitud, estudio y aprobación de la declaratoria, no se evidenció participación ciudadana, así como tampoco se divulgó entre la ciudadanía las implicaciones de esta decisión. Sin embargo, prontamente los ciudadanos empezaron a sentir los efectos de la declaratoria. Uno de estos, y el más preocupante, fue el rechazo a sus solicitudes de licencias de construcción o modificación de sus inmuebles porque no cumplían la normativa para la protección y conservación de los inmuebles. Esto provocó que, tres años después de la aprobación de la declaratoria, los ciudadanos, con el apoyo de algunos funcionarios del municipio, y a través de la Personería

municipal, interpusieran un derecho de petición ante el Ministerio de Cultura en el cual, además de expresar su descontento por la delimitación del centro histórico, en tanto se esperaba que solo se incluyeran las construcciones de tipo colonial, exigieron: la suspensión o eliminación de la declaratoria patrimonial, explicación de la delimitación del área afectada e información respecto de los beneficios de la declaratoria para la comunidad (MinCultura, 2020). En parte esta petición se motivó por intereses de construcción o agrandar la producción de sus viviendas.

Actualmente, se mantienen las quejas y peticiones de quienes quieren construir y hacer reformas en sus viviendas o de propietarios que quieren vender la propiedad o tumbar el diseño “viejo” para construir un edificio moderno que genere más ingresos para ellos⁷. Si bien, la declaratoria limita algunos intereses; permite a los ciudadanos construir y hacer reformas en sus viviendas siempre y cuando conserven el diseño arquitectónico original. De modo que, “la conservación no depende solo de las normas establecidas por las entidades públicas, sino además de la apropiación por parte del mismo Municipio y sus habitantes” (2018, 7). A la fecha, 50 viviendas se han construido ilegalmente y esto genera tensiones entre la Administración municipal, la ciudadanía y el Ministerio de Cultura (Alcaldía de Concepción, 2019). Sin embargo, estas tensiones se pudieron minimizar con una oportuna sensibilización y capacitación sobre los efectos de la declaratoria, tanto positivos como negativos, y sus potencialidades.

Además, si los propietarios no cuentan con recursos ni el apoyo oportuno de las autoridades se corre el riesgo de que estos sometan sus inmuebles al abandono y con ello no solo se incrementa el deterioro, sino la presión para “la adjudicación de licencias de demolición cuando éste se encuentre en estado de ruina debido a la pérdida de los valores patrimoniales; y posteriormente se otorga licencia de construcción para llevar a cabo proyectos más rentables” (Muñoz, 2016, 173). De ahí que un primer paso para reducir este riesgo es la información y sensibilización de los propietarios y toda la comunidad.

Finalmente, la financiación de la política pública se convierte en otro desafío, especialmente para municipios con escasos recursos. Esto se vio reflejado en la formulación del PEMP, su demora se debió a la falta de recursos para su realización; de manera que la primera etapa

7. Esto también ha generado relaciones conflictivas entre vecinos.

de prediagnóstico se llevó a cabo nueve años después de la declaratoria y la segunda etapa de diagnóstico le tomó otros nueve años más en empezar. También se observaron dificultades en la formulación de proyectos y programas de mayor alcance en los planes municipales de desarrollo y los que se formulan tienen poco presupuesto (ver cuadro 1). Aunque otros recursos provienen de los gobiernos nacional y departamental estos siguen siendo pocos comparados con los costos de proteger el patrimonio. En el caso del gobierno nacional, a través de MinCultura, se han transferido recursos frescos del IVA y en especie mediante asistencia técnica. En el caso del gobierno departamental, se transfirieron recursos a través del Plan Departamental de Cultura 2006-2020 por un monto de \$27.412.714, los cuales estuvieron dirigidos a la preparación de los términos de referencia para el PEMP (Gobernación de Antioquia, 2006). En 2019, con la aprobación del PEMP, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural (CNPC) le entregó recursos al municipio de Concepción por valor de \$500 millones para su implementación (Primero Oriente Noticias, 2019).

También se cuenta con la excepción de una parte de los impuestos a la propiedad o la compensación económica por conservación del patrimonio como un incentivo para los propietarios de BINC. Aunque ésta es una buena idea, no parece ser suficiente para los dueños de los inmuebles. Además, afecta los ingresos municipales por este concepto. En 2017, por ejemplo, el municipio contaba con 3.455 predios avaluados en más de 37 mil millones de pesos colombianos y distribuidos así: 964, pertenecientes a la zona urbana y 2.491, pertenecientes a la zona rural; sin embargo, solo se recaudaron \$299.480.000⁸ por concepto de impuesto predial (Gobernación de Antioquia, 2019).

La gestión de la política pública debe considerar la relación entre la protección del patrimonio y el turismo. De hecho, se observa que la Administración municipal ha venido incorporando programas alrededor del turismo desde hace una década (ver cuadro 1) como una forma de explotar el patrimonio y obtener recursos para financiarlo. Sin embargo, el turismo basado en el patrimonio exige un “modelo de vida social, cultural y económico sustentado en el turismo, el cual repercute en el crecimiento, avance y desarrollo del municipio” (Chavarro, 2018, 7).

De ahí que sea necesario establecer una política de turismo que mantenga “la conservación de una memoria colectiva, de forma paralela a la emergencia de un mercado turístico en relación con los bienes patrimoniales” (Garavito, 2006, 173).

5. Conclusiones

En Colombia, las leyes 397 de 1997 y 1185 de 2008 reglamentan la protección del patrimonio inmueble. En particular, los PEMP se convirtieron en el instrumento de gestión más importante de esta política pública en tanto se les otorgó primacía y prioridad respecto de otras normas e instrumentos, incluyendo los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial. La regulación del patrimonio se dio en un contexto de reformas estatales, normativas y sociopolíticas. Esto, significó un aprendizaje tanto los gobernantes como los ciudadanos. Adicionalmente, las promesas de mayores recursos para los entes territoriales, en este caso a través de políticas para la protección del patrimonio, hizo que los gobernantes aceptaran estas medidas, y mucha parte de la gestión y funcionamiento de estos procesos se hicieron en el camino, mediante ensayo y error.

El caso de Concepción es relevante porque fue uno de los primeros municipios al que se le declaró su centro histórico como BINC, pero la formulación de su PEMP tomó 20 años. Esto le ha significado falencias en la consolidación de una política pública de protección del patrimonio. Inicialmente, el casco urbano se delimitó como centro histórico, lo que incluyó unos 900 predios; pero, dado que la resolución de declaratoria no estableció área de influencia, ni criterios de valoración para la conservación de los inmuebles, los ciudadanos solicitaron revocar la medida, aduciendo desconocimiento de los beneficios y consecuencias. Con el tiempo, al menos 166 inmuebles fueron intervenidos sin los permisos de las autoridades. En parte, debido a la demora en la formulación del PEMP, pero también porque algunos propietarios vieron en ello una estrategia para incrementar sus ingresos y presionar por modificar la política.

Mientras se formulaba el PEMP, las autoridades locales emprendieron actuaciones para avanzar con el propósito de la protección del patrimonio. Con el tiempo, estas actuaciones se incorporaron en los planes municipales de desarrollo y el EOT. A partir de 2016, se empezó a

8. Por este mismo concepto, se recaudaba en 2006 un total de \$79.218.000 por impuesto predial a un total de 4.467 predios avaluados por \$15.877.524.879 (Gobernación de Antioquia, 2017). La reducción del número de predios de 2006 a 2017 se corresponde con los efectos de expropiación y expulsión de propietarios por los grupos armados ilegales entre 2002 y 2010.

ver la declaratoria como una parte integral del desarrollo del municipio, especialmente por su potencial para proyectar el turismo como actividad económica fundamental para el municipio. Recientemente, el PEMP ajustó la delimitación de las áreas protegida y de influencia, al tiempo que propuso directrices y proyectos estratégicos en los componentes físico-espacial, socioeconómico, patrimonio cultural inmaterial, patrimonio cultural mueble y participación ciudadana. En este sentido, este plan se convierte en una oportunidad para consolidar la política pública de protección del patrimonio en este municipio.

El caso de Concepción permitió observar los desafíos más importantes de la protección del patrimonio, especialmente desde la perspectiva de municipio y pequeñas ciudades. En este sentido, la falta de una guía de intervenciones técnicas, arquitectónicas y urbanísticas incidió en la afectación y deterioro de numerosos inmuebles. Además, el municipio está siendo objeto de una presión por expandir su urbanización. Si bien, hasta hace poco estuvo contenida por cuestiones como la falta de pavimentación de las vías, los problemas jurídicos de algunos predios y el conflicto armado, las mejores condiciones de conexión vial y el potencial turístico son aprovechadas por los agentes inmobiliarios para desarrollar modelos de urbanización centrado segundas residencias.

Por otro lado, en este proceso se observaron problemas de desarticulación instrumental como la falta de recursos y la escasa participación ciudadana. Entonces, se reconoce que además de las dificultades que se presentaron respecto de la articulación entre plan municipal de desarrollo, EOT, plan municipal de cultura, entre otros instrumentos, estos son insuficientes para la protección del patrimonio. Por ejemplo, el Gobierno Local no está obligado a incorporar la salvaguarda patrimonial de los centros históricos en el EOT. Pero, con la adopción del PEMP la desprotección de otrora, parece superarse. También es una oportunidad para planear conscientemente la protección del patrimonio desde la articulación de los componentes histórico, social, físico, urbano, rural, político, económico y ambiental, así como desde la interdependencia entre patrimonio, turismo y medio ambiente, de manera sustentable y sostenible. Finalmente, la gobernanza del patrimonio pasa necesariamente por la participación ciudadana. En este sentido, se deben implementar acciones que dinamicen los espacios de participación y de formación de propietarios y la sociedad civil a favor del empoderamiento social de la protección del patrimonio.

6. Referencias bibliográficas

- Avendaño, A. (2018). Función habitacional del patrimonio cultural en el centro histórico de San Salvador. *Estoa, Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 7(12), 71-81. <https://doi.org/10.18537/est.v007.n012.a06>
- Chavarro, E. (2018). *Análisis de las transformaciones físico-espaciales de los bienes de interés cultural del centro histórico de Concepción Antioquia*. [Tesis de pregrado]. Recuperado de <https://repository.ugc.edu.co/handle/11396/3292>
- Congreso de Colombia (2008). *Ley 1185 de 2008 Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 Ley General de Cultura y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 46.929.
- Congreso de Colombia (1997). *Ley 397 de 1997 Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias*. Diario Oficial No. 43102.
- Garavito, L. (2006). El origen del patrimonio como política pública en Colombia, y su relevancia para la interpretación de los vínculos entre cultura y naturaleza. *Revista Ópera*, 1(1), 169-187.
- Gobernación de Antioquia (2019). Anuario Estadístico de Antioquia. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación. Recuperado de: <http://www.antioquiadatos.gov.co/index.php/anuario-estadistico-home>
- González, M. y Ramírez, N. (2015). La rehabilitación urbana sostenible en centros históricos: los casos de León (España) y Puebla (México). *Estudios geográficos*, 76(279), 531-555. <https://doi.org/10.3989/estgeogr.201519>
- Jaramillo, G. (2021). Nuevos desafíos entre el discurso oficial y local del patrimonio cultural inmueble. *Territorios*, 44, 1-21. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.8033>
- Lagos, F., Sánchez, F. y Palacios, J. (2019). Gestión para la sostenibilidad en el centro histórico de Mompox-Colombia. *Revista Espacios*, 40(38), 8-21.
- Larios, P. y Cabrera, I. (2021). El patrimonio cultural inmueble como derecho colectivo. Consideraciones sobre su protección y conservación en Colombia. *URBE. Arquitectura, Ciudad y Territorio*, 12, 20-34. <https://doi.org/10.29393/UR12-2PCPI20002>
- Mejía, J. (2010). *Política para la gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural. Compendio de políticas culturales*. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Cultura (2019). Lista de bienes declarados bien de interés cultural del ámbito nacional. Bogotá: Dirección de patrimonio, Grupo de investigación y documentación.
- Ministerio de Cultura (2020). *Documento diagnóstico. Anexo del proyecto de resolución del PEMP de Concepción*. Recuperado de: <https://www.mincultura.gov.co/ministerio/transparencia-y-acceso-a-informacion-publica/publicidad%20de%20proyectos%20de%20especificos%20de%20regulacion/Paginas/proyecto%20de%20resolucion.aspx>
- Ministerio de Cultura (5 de noviembre de 2020a). *Resolución 2175 Por la cual se aprueba el Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) del Centro Histórico de Concepción (Antioquia) y se delimita su Área afectada y Zona de influencia*.
- Ministerio de Cultura (2013). *Herramientas para la gestión cultural pública*. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Cultura (2010a). *Política de Turismo Cultural. Compendio de políticas culturales*. Bogotá: Ministerios de Cultura y de Comercio, Industria y Turismo.
- Ministerio de Cultura (2010b). *Política de Infraestructura Cultural. Compendio de políticas culturales*. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Cultura (26 de noviembre de 1999). *Resolución 1617 por la cual se declara como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional el Centro Histórico del Municipio de Concepción-Antioquia y se delimita su área de influencia*.

- Montañez, M. (2016). Gestión y valoración del patrimonio histórico inmueble en el Centro Histórico del Callao. *Devenir*, 3(6), 98-124. <https://doi.org/10.21754/devenir.v3i6.303>
- Muñoz, G. (2016). *Políticas públicas frente al patrimonio cultural arquitectónico, en relación con los centros históricos de Santa Fe de Antioquia y Rionegro*. [Tesis de Maestría] Recuperado de: <https://repository.upb.edu.co/handle/20.500.11912/4521>
- Pico, D. (2016). Lineamientos para la protección del patrimonio cultural inmueble en procesos de gentrificación: caso Centro Histórico de Bogotá. Bogotá: Universidad de La Salle.
- Primero Oriente Noticias (2019, noviembre 8). Concepción Antioquia, tendrá su propio plan especial de manejo y protección, PEMP. Recuperado de: <http://primeroorientecom/concepcion-antioquia-tendra-su-propio-plan-especial-de-manejo-y-proteccion-pemp/>
- Razeto, R. (2015). Puesta en valor del patrimonio inmueble chileno a través de la sostenibilidad y la implementación de modelos de gestión. *Devenir*, 2(4), 127-149. <https://doi.org/10.21754/devenir.v2i4.281>
- Rodríguez, N. (2017). Encuentros y desencuentros de saberes y experticias en el patrimonio cultural inmueble. Reflexiones del contexto colombiano. *Apuntes*, 30(1), 70-87. <http://hdl.handle.net/10554/37508>
- Rodríguez, M. (2015). Estrategias de ordenamiento territorial en los centros históricos colombianos. *Territorios*, (32), 81-95. <https://dx.doi.org/10.12804/territ32.2015.04>
- Tello, M. (2013). El proyecto de conservación integral del patrimonio inmueble. Enfoques conceptuales, reflexiones valorativas y apuntes metodológicos para la sustentabilidad integral del patrimonio inmueble. *Módulo Arquitectura CUC*, 12(1), 99-130. Recuperado de <https://revistascientificas.cuc.edu.co/moduloarquitecturacuc/article/view/41>
- Torres, E. et al. (2020). *Concepción. Guía base para la reactivación económica*. Medellín: Gobernación de Antioquia, Instituto para el Desarrollo de Antioquia y Universidad de Antioquia. Recuperado de: <https://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/c6d57d53-2610-4054-8269-14f52c5ee6f3/39.+Concepción-dos.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nakJ5cG>
- Troitiño, M. & Troitiño, L. (2018). Visión territorial del patrimonio y sostenibilidad del turismo. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 78, 212-244. <http://dx.doi.org/10.21138/bage.2716>
- UNESCO-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2014). *Indicadores UNESCO de Cultura para el Desarrollo: Manual Metodológico*. Recuperado de: https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/iucd_manual_metodologico_1.pdf