



***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
para los cerros de Bogotá”***

**37000-10933
23 de mayo de 2006**

Señor
LUIS EDUARDO GARZÓN
Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.
Carrera 8ª No. 10 – 65
Bogotá, D.C.

Asunto: Control Fiscal de Advertencia por riesgo de ser desatendida la norma urbanística del Distrito Capital por parte del Ministerio de Cultura con ocasión de la expedición del Plan Especial de Protección para la casa conocida como “Villa Adelaida”, ubicada de la Carrera 7ª No. 70 – 40 de Bogotá, D.C.

Respetado señor Alcalde Mayor:

En atención a las recientes publicaciones efectuadas por diferentes medios de comunicación sobre la pretendida inobservancia de la norma urbanística por parte del Ministerio de Cultura, con ocasión de la expedición del Plan Especial de Protección -PEP- de la referencia, este Organismo de Control Fiscal con fundamento en lo dispuesto en el Artículo 5º del Acuerdo No. 24 de 2001^[1] encuentra oportuno advertir a su Despacho sobre lo inconveniente que resultaría para la ciudad, so pretexto de la declaratoria como Bienes de Interés Cultural de Carácter Nacional, autorizar un mayor desarrollo urbanístico sobre predios de la jurisdicción del Distrito Capital Bogotá.

En esta ocasión, la Contraloría de Bogotá hace uso del aludido instrumento de Control Fiscal, en atención a que considera que tal proceder burla la norma urbanística vigente en el Distrito Capital, en la medida en que pretermite el trámite para efectuar los ajustes normativos requeridos por parte de la autoridad competente, si es el caso, y además es atentatorio de las normas que regulan el ejercicio de las competencias asignadas a los distintos niveles territoriales, con lo cual se sentaría un mal precedente que quebranta no solamente la memoria histórica del país, sino el instrumento rector del ordenamiento de la ciudad que

[1] “Por el cual se organiza la Contraloría de Bogotá, D.C., se determinan las funciones por dependencias, se fijan los principios generales inherentes a su organización y funcionamiento y se dictan otras disposiciones.”

**“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
para los cerros de Bogotá”**

constituye el Plan de Ordenamiento Territorial -POT^[2]-, el cual además de la regulación del uso, la ocupación y aprovechamiento del suelo, establece las áreas de conservación y manejo de los centros urbanos e históricos, el espacio público, las áreas de protección o conservación de los recursos, así como las zonas de renovación, redesarrollo, desarrollo y construcción prioritarias y determina sobre la fijación de las cesiones urbanísticas gratuitas, las especificaciones de aislamiento, volumetría, acceso, entre otros.

Como es de su conocimiento, el Ministerio de Cultura con fundamento en el artículo 8º de la Ley 397 de 1997 y en el Decreto 1746 de 2003, expidió la Resolución Número 0479 del 6 de mayo de 2004, por medio de la cual declaró la casa denominada “Villa Adelaida”, localizada en la Carrera 7ª No. 70 – 40 de Bogotá, D.C., como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional.

Sea del caso señalar que el artículo 11, numerales 1., 2. y 3 de la Ley 397 de 1997^[3] precisa el régimen al que están sometidos los bienes de interés cultural públicos y privados, conforme al cual, éstos no podrán ser demolidos, destruidos, parcelados o removidos, sin la autorización de la autoridad que los haya declarado como tal, precisando que sobre un bien de interés cultural no se efectuará intervención alguna sin la correspondiente autorización del Ministerio de Cultura, entendiéndose por intervención, todo acto que cause cambios al bien de interés cultural o que afecte el estado del mismo.

Conforme al régimen previsto para los bienes de interés cultural, con la declaratoria como bien de interés cultural de la casa conocida como “Villa Adelaida” el Ministerio de Cultura debe elaborar el correspondiente Plan Especial de Protección del mismo, en el cual se indique el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención y las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegure el respaldo comunitario a la conservación de este bien, **en coordinación con las entidades territoriales correspondientes**. (Negritas fuera de texto).

No obstante, el Ministerio considerando tener competencia y so pretexto de adoptar el Plan Especial de Protección -PEP- que le ordena la mencionada Ley, con el menú de disposiciones previstas en el proyecto del correspondiente acto

^[2] Adoptado mediante el Decreto 619 de 2000, revisado mediante Decreto 469 de 2003, disposiciones que fueron compiladas en el Decreto 190 de 2004.

^[3] “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.”

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
para los cerros de Bogotá”***

administrativo, posibilita el desarrollo de una construcción que desatiende la reglamentación urbanística vigente en el Distrito Capital para la zona, contenida en Decreto No. 075 del 20 de marzo de 2003, por el cual se reglamentan las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 88/97, el Refugio/ Chicó Lago, ubicadas en la Localidad de Chapinero, y se expiden las Fichas Reglamentarias de los sectores delimitados en el Decreto, así como la Ficha de Lineamientos para los Planes Parciales de Renovación Urbana y se incluyen nuevas áreas bajo este tratamiento.

Según la precitada UPZ, la norma urbanística del predio en el que se encuentra ubicado el bien cultural, (área de 6.399 M²), permite la construcción en ocho (8) pisos con un índice de ocupación de 0.5, lo que significa que las edificaciones a localizar, teniendo en cuenta la ya existente en el mismo, sólo pueden ocupar un área máxima del predio de 3.199 M² sobre la que se permite construir aproximadamente 22. 673 M². Así mismo, exige un antejardín de 5. 00 M sobre la Carrera 5^a y respetar un aislamiento lateral de 5. 00 M a partir de la placa superior del primer piso en los costados norte y sur del predio.

Igualmente, conforme a la mencionada UPZ, se permiten los siguientes usos: Servicios empresariales a escala urbana para oficinas especializadas en finca raíz, arrendamientos, informática y similares; servicios personales a escala urbana para parqueaderos en altura o subterráneos, teatros, auditorios, cines y similares, hoteles y apartahoteles de hasta cincuenta (50) habitaciones con servicios básicos; servicios personales a escala zonal para restaurantes, comidas rápidas y casas de banquetes, y oficinas y consultorios de agencias de viajes, sindicatos, profesionales, laboratorios y similares; equipamientos colectivos culturales a escala urbana para bibliotecas de más de 250 puestos de lectura, galerías y salas de exposición, centros cívicos, culturales y artísticos únicamente en predios con valor arquitectónico. El uso comercial sólo se permite para actividad económica, limitada en comercio a escala vecinal, con área de ventas de hasta 500M² para artículos y comestibles de primera necesidad como lo son: fruterías, panaderías, lácteos, carnes rancho, licores y papelerías entre otros.

Entre tanto, el proyecto de Resolución del Ministerio de Cultura para adoptar el PEP, contempla la viabilidad de construir aproximadamente un total de 25. 086M² sobre los 6.400M² que tiene el predio, de la cual harían parte cuatro (4) sótanos de 13.020M², un primer piso con ocupación del 60% en un área de 3. 840 M², un segundo piso de 2. 666M² de área construida, el tercer piso con 860M², los pisos 4^o al 8^o con 940M² cada uno.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
para los cerros de Bogotá”***

Según la ficha normativa individual del PEP, se autoriza el uso de servicios empresariales y comercio en todos los pisos de la edificación, de lo que se infiere la posibilidad de proyección de locales comerciales a escala urbana con un área aproximada de 6.000M², entendido ésto como un centro comercial de impacto a nivel urbano que supera el área de 500M² permitida por la UPZ vigente y un hotel de hasta ocho (8) pisos desarrollado en aproximadamente 5.500M², con lo cual por la magnitud se superaría lo permitido por la norma urbanística en cuanto a que la misma prevé la construcción de hoteles de hasta cincuenta (50) habitaciones.

De conformidad con el régimen jurídico aplicable a los bienes declarados como de Interés Cultural de la Nación, normado en el artículo 11 numeral 3 de la Ley 397 de 1997, resulta incontrovertible que el Ministerio de Cultura en orden a expedir el citado Plan, no sólo debe indicar el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención y las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegure el respaldo comunitario a la conservación del bien, sino que debe hacerlo en **“coordinación con las entidades territoriales correspondientes”**, que para el caso es el Distrito Capital, como quiera que se trata de decisiones que tienen que ver con el territorio de Bogotá.

Razón por la cual, la afirmación de la señora Ministra de Cultura en la carta publicada en la edición número 1241 de la revista SEMANA, en la que alude que “... los PEP se **consultan con las autoridades locales**, pero no están sujetos a las reglamentaciones de los municipios y distritos, pues, de ser así, el Ministerio sería un simple invitado a observar las decisiones que dichos entes territoriales tomen sobre este patrimonio”. ... (Negrillas fuera de texto), es a todas luces contraria a la Ley, toda vez que la referida actuación debe surtirse en la forma dispuesta por la Ley y en acatamiento a los principios Constitucionales, como lo veremos a lo largo de este documento.

Inexactitud en que incurre, en razón a que la interpretación que hace del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, no consulta el verdadero espíritu de la norma, en la medida en que si bien es cierto, la citada Ley establece en el numeral 2o como una de las determinantes a tener en cuenta por parte del Distrito en la elaboración del plan de ordenamiento territorial, **las políticas, directrices y regulaciones tendientes a la conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación**, como de manera incompleta lo quiere hacer ver el Ministerio, también lo es que la mencionada disposición acertadamente precisa que tal potestad debe llevarse a cabo **de conformidad con la legislación correspondiente**. (Negrillas fuera de texto).

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
para los cerros de Bogotá”***

De ahí, que cuando la citada normativa en su inciso primero señala que las determinantes señaladas, como la que ocupa nuestra atención, constituyen normas de superior jerarquía en el ámbito de competencia del Distrito Capital, a renglón seguido no escatima en prever que lo sea, ***de acuerdo con la Constitución y las Leyes.***

Por lo tanto, resulta coherente que la Ley 388 de 1997 así lo disponga en razón a que el artículo 313, numeral 7 de la Constitución Política asignó a los Concejos Municipales y Distritales la facultad para reglamentar los usos del suelo, en virtud de lo cual y conforme a lo señalado en el numeral 5º del artículo 12 del Decreto 1421 de 1993, el Distrito Capital adoptó su correspondiente Plan de Ordenamiento Territorial -POT-.

De ahí, es oportuno exaltar que los bienes culturales del orden nacional además de las reglamentaciones estipuladas por el Ministerio de la Cultura, sean sectores o edificaciones puntuales como la casa conocida como “Villa Adelaida” también están protegidos por las normas del POT. Discurrir de manera contraria, es atentatorio contra la memoria histórica del país y de la ciudad.

Razón por la cual, el artículo 313 del POT debe interpretarse de manera armónica con lo señalado en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, habida cuenta que de una parte según quedó visto, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y de otra parte, atendiendo el concepto de ***intervención*** precisado por la misma Ley 397 de 1997 en el artículo 11, numeral 2., que a la letra reza: ***“Entiéndese por intervención todo acto que cause cambios al bien de interés cultural o que afecte el estado del mismo.”***, que para el caso lo serían solamente aquellas obras a ejecutarse sobre la casa conocida como “Villa Adelaida”, porque de no ser así, la citada Ley no se hubiese ocupado de disponer seguidamente que la intervención debe realizarse bajo la supervisión de profesionales en la materia debidamente acreditados ante el Ministerio.

Este Organismo de Control Fiscal entiende que los bienes culturales no pueden convertirse en una pesada carga para los particulares dueños de los mismos, de ahí que también reconoce el derecho que éstos tienen para dinamizar su uso, pero todo con arreglo a las normas urbanísticas del Distrito Capital, que en la actualidad para el inmueble mencionado lo son las contenidas en el Decreto Número 075 del 20 de marzo de 2003, por el cual se reglamentan las Unidades de Planeamiento

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
para los cerros de Bogotá”***

Zonal (UPZ) No. 88/97, el Refugio/ Chicó Lago, entre tanto no sea objeto de modificación o revisión alguna por parte del Distrito Capital.

Ciertamente, el plan de patrimonio del país no puede reducirse al paradigma altimétrico, como podría pensarse, dado que este concepto se entiende que está revaluado. Prueba de lo afirmado es que existen bellas construcciones históricas al lado de torres en altura, sin que se haya puesto un compás a su alrededor para restringir alturas, como es el caso de la Iglesia de San Patricio en Nueva York.

La presente aclaración, para significar que el punto jurídico sobre el cual encuentra necesario pronunciarse este Ente de Control, es el relativo al ejercicio de la competencia del Ministerio de Cultura en la elaboración del Plan Especial de Protección, PEP, para la casa conocida como “Villa Adelaida”, declarada como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional, que en consideración de este Organismo de Control Fiscal debe llevarse a cabo no solamente en coordinación con el Distrito Capital como quedó visto, sino conforme a lo previsto en las disposiciones de ordenamiento territorial, con el propósito de impedir que la actividad normativa reglamentaria que tienen a su cargo las distintas entidades, se surta de manera aislada y contradictoria, y de lugar “al nacimiento de un ordenamiento de tal naturaleza que desborde el centro de autoridad” (Corte Constitucional Rad. C- 534-96).

Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que la propuesta Urbana y Arquitectónica que permite el proyecto de PEP, como se ha citado anteriormente, plantea comercio a escala urbana con un área aproximada de 6.000M², por lo que de conformidad con el Artículo 429 del Decreto 190 de 2004^[4] requiere de un Plan de Implantación para la aprobación y reglamentación de grandes superficies comerciales o de dotaciones de escala metropolitana y urbana, el cual pretende evitar el impacto urbanístico negativo que puedan generar dichos usos en las posibles zonas de influencia.

En efecto, el precitado artículo establece que...”Los planes de implantación deberán fundamentarse en estudios de impacto urbanístico a cargo del interesado, con el fin de que la Administración Distrital pueda disponer de elementos de juicio para definir la conveniencia del proyecto y en caso de ser viable establecer el tipo de acciones para mitigar el impacto negativo”.

^[4]“Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
para los cerros de Bogotá”***

De igual forma, el artículo primero del decreto 1119 del 28 de diciembre de 2001 “Por el cual se reglamentan los procedimientos para el estudio y aprobación de planes de implantación” define:

“Los planes de implantación son instrumentos para la aprobación y reglamentación del comercio metropolitano y del comercio urbano, las dotaciones de escala metropolitana y urbana, los servicios automotores, la venta de combustible y las bodegas de reciclaje.

El plan de implantación tiene por objeto evitar el impacto urbanístico negativo en las zonas de influencia de los predios en los que se vayan a desarrollar los usos contemplados en el presente artículo.”

Lo anterior, pone de presente la obligación de expedir por parte del Departamento Administrativo de Planeación Distrital DAPD el correspondiente Plan de Implantación, en coordinación con las diferentes entidades Distritales, para mitigar el impacto que se pueda generar en cuanto a movilidad, congestión, espacio público y medio ambiente en la zona.

Luego, resulta coherente que la Ley de Cultura haya previsto que el ejercicio de la competencia asignada al Ministerio en materia de determinar el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención se lleve a cabo en ***coordinación, en nuestro caso, con el Distrito Capital***, toda vez que la Constitución Política de Colombia en su artículo 288 prevé que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, el primero de los cuales implica participación efectiva en las decisiones.

Una comprensión sistemática de los preceptos de la Carta, conduce a concluir que el legislador debe regular materias, como la que ocupa nuestra atención, respetando esa competencia propia de las entidades territoriales, como en efecto así lo previó la misma Ley 397 de 1997, al reglar el ejercicio de la aludida competencia en coordinación con las entidades territoriales.

Principio de coordinación, en virtud del cual las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones, con el fin de lograr los fines y cometidos estatales; en razón de lo cual, el Distrito Capital debe tener una participación efectiva en la ejecución de las actividades que la Ley le señala en la elaboración del correspondiente PEP, sin que el ejercicio de la función administrativa, en los términos que obliga la Ley, signifique anular las

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
para los cerros de Bogotá”***

competencias que cada una de las entidades tiene a su cargo, toda vez que aquella busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes de la ciudad, conforme lo dispone la Ley 489 de 1998^[5].

Debe tenerse en cuenta que el ordenamiento territorial es una disciplina científica, una técnica administrativa y una acción política de Estado, cuyo fin último es el desarrollo equilibrado del territorio municipal, metropolitano, subregional o nacional, que debe atender la participación de la sociedad civil en la nueva concepción del desarrollo y bienestar colectivos.

Por esto, uno de los aspectos centrales de la actual Carta Política, al tenor de su artículo 2º, es la incorporación de la planeación como instrumento clave para la consecución de los fines esenciales del Estado, esto es, “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”, entre otros.

De ahí, que al reconocer la Constitución Política de Colombia al municipio como la célula fundamental de la división político – administrativa del Estado, se establece que le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. Particularmente, la Constitución establece como funciones de los Concejos Municipales artículo 313:

Adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas y reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que le fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

El derecho urbanístico, del cual hacen parte materias como la planeación, cuenta a su vez con principios que rigen las actuaciones de las autoridades en esta disciplina, como el de prevalencia del interés general sobre el particular y la función social y ecológica de la propiedad, artículo 58 Constitucional, y la debida observancia de los principios señalados en el artículo 288 ibidem a que se hizo alusión.

^[5] “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
para los cerros de Bogotá”***

Así las cosas, el Ministerio responsable del manejo del Bien de Interés Cultural en estudio, no sólo debe expedir el PEP en coordinación con el Distrito Capital, sino que la correspondiente regulación debe supeditarse a las normas existentes en materia del uso del suelo para el predio en el que se encuentra ubicada la casa objeto de la declaratoria, atendiendo los principios constitucionales enunciados y la competencia que le ha sido asignada al Distrito en la materia, tanto por la Constitución Política de Colombia como por el Decreto 1421 de 1993, que lo erige en Distrito Capital, en razón de lo cual goza de la autonomía para la gestión de sus intereses.

Lo expuesto, en consideración a que el diálogo entre lo histórico y lo contemporáneo permite “no abandonar el sueño del hombre, su poesía particular, su ingenio por construir el rincón del mundo y el genio colectivo por lograr el lugar, el espacio público y la ciudad, sin todo lo cual el hombre es un ser disperso y sin raíces”, como lo afirmó el reconocido Arquitecto Bogotano Rogelio Salmona al referirse al abandono o recuperación sin vida del patrimonio arquitectónico. (El Tiempo, agosto 8 de 2003).

En consecuencia, solicito a su Despacho se sirva dar a conocer a este Organismo de Control Fiscal, en el término de veinte (20) días, las medidas que adoptará en orden a conjurar la ocurrencia de la expedición del Plan Especial de Protección, materia de estudio en las condiciones anotadas, al igual que el criterio que le asiste a la Administración en relación con el ejercicio de las competencias atribuidas sobre el asunto a la autoridad nacional y al Distrito Capital a su digno cargo.

Actuación administrativa con la cual se sentará un precedente, capaz de superar el elemental cuestionamiento que se formula por parte del Órgano de Control en torno a la competencia que puede abrogarse el Ministerio de Cultura, so pretexto de expedir el aludido Plan Especial de Protección, para asignar norma urbanística al inmueble en que se encuentra ubicado el aludido Bien de Interés Cultural, desatendiendo el POT del Distrito Capital.

De no ser así, no existiría una mejor excusa para burlar la norma urbanística de la ciudad, que los titulares de un bien privado logren su declaratoria como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional por parte del Ministerio competente, todo con el fin de lograr un mayor desarrollo constructivo que el que autorizan las normas de la ciudad y lo que es peor aún, que se logre tal cometido sin la modificación o revisión de las mismas por parte de las autoridades competentes. Sería un escenario sin autoridad ni control de la administración distrital, rompiéndose un



***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
para los cerros de Bogotá”***

principio rector de unidad del Estado. Es nuestro deber evitar un precedente de estas características, para garantizar el buen uso de los recursos públicos de Bogotá.

Atentamente,

ÓSCAR GONZÁLEZ ARANA
Contralor de Bogotá. D.C.

Anexo: Proyecto de Resolución “Por la cual se adopta el Plan Especial de la casa denominada “Villa Adelaida, localizada en la Carrera 7 No. 70 – 40 de Bogotá, D.C., declarada como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional y anexos correspondientes.

Proyectado por: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesor (E)
Apoyo Técnico: Arq. Jorge Torres Sandoval
Revisó: José A. Corredor Sánchez, Director Recursos Naturales y Medio Ambiente
