



"Credibilidad y confianza en el control"

90000-

Doctora
CLARA LÓPEZ OBREGÓN
Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. (E)
Carrera 8ª No. 10 - 65
Bogotá D. C.

ASUNTO: *Pronunciamiento relacionado con las falencias que presenta el proceso de inclusión y exclusión de los bienes de interés cultural, que no corresponden con los beneficios que por largos periodos de tiempo concede el Distrito Capital, a título de exenciones tributarias y de servicios públicos, que ponen en riesgo no solamente el patrimonio cultural de la ciudad sino los intereses patrimoniales de la misma, todo a causa de la falta de vigilancia y control en materia del cumplimiento de las obligaciones a cargo de los titulares destinatarios de las prerrogativas.*

Respetada señora Alcaldesa Mayor:

En ejercicio de las funciones encomendadas por la Constitución Política, y la Ley 42 de 1993¹ a los Organismos de Control Fiscal, me permito poner en su conocimiento que este Despacho ha venido adelantando evaluación al proceso de inclusión y exclusión de bienes de interés cultural, en virtud de lo cual se han detectado serias irregularidades que pueden llegar a atentar no solamente contra el patrimonio cultural de la ciudad, sino también contra el erario público de los bogotanos.

La Contraloría de Bogotá D.C., a través de la Dirección Sector Control Urbano, adelantó Auditoría Gubernamental con Enfoque integral Modalidad Especial Transversal sobre el tema de Proceso de Inclusión y Exclusión de Bienes de Interés Cultural, en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital - PAD 2011, Ciclo II, en la que fueron involucradas la Secretaría Distrital de Planeación- SDP, y el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural - IDPC, en razón a la competencia de las mismas respecto al señalado tema.

Evaluación que comprendió el proceso de inclusión y exclusión llevado a cabo por la Secretaría Distrital de Planeación, durante las vigencias 2009 y 2010, resultado de lo cual se encuentra la necesidad de coadyuvar en el mejoramiento de la gestión de la Administración, en orden a que se superen

¹ "SOBRE LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL FISCAL, FINANCIERO Y LOS ORGANISMOS QUE LO EJERCEN"

"Credibilidad y confianza en el control"

las falencias detectadas que en esta oportunidad ameritan hacer el presente pronunciamiento, a lo cual se procede, no sin antes hacer alusión a lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO DEL PROCESO DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN DE LOS BIENES DE INTERÉS CULTURAL

La Constitución Política de Colombia en el Artículo 72, establece que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. La Ley 397 de 1997, en el Artículo 4° señala que Patrimonio Cultural de la Nación es el "(...) *constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular*".

Ahora bien, el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C, expedido mediante el Decreto 619 de 2000, modificado con el Decreto 469 de 2003 y compilado a través del Decreto 190 de 2004, se ocupa del tema del Patrimonio Cultural en el Distrito Capital, el procedimiento para su declaratoria y las autoridades competentes respecto al mismo.

El Decreto 190 de 2004, en el artículo 309 establece: "*Son objetivos del programa de intervención en el patrimonio construido: 1. Diseñar y realizar actuaciones urbanísticas sobre el patrimonio construido que estimulen la inversión privada, valoricen los entornos y revitalicen los inmuebles y sectores aledaños; 2. Dotar a los sectores de interés cultural, de las condiciones de funcionamiento vial, de servicios públicos, de equipamientos y de calidad espacial del entorno entre otras, que se requiera*" (...)

El Acuerdo Distrital 02 de 2007, en el artículo 2° determina las funciones de la Junta Directiva del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, que a la letra dice. " (...) *tiene por objeto la ejecución de políticas, planes y proyectos para el ejercicio efectivo de los derechos patrimoniales y*

ca

“Credibilidad y confianza en el control”

culturales de los habitantes del Distrito Capital, así como la protección, intervención, investigación, promoción y divulgación del patrimonio cultural tangible e intangible y de los bienes de interés cultural del Distrito Capital”.

A su turno, el Acuerdo Distrital 257 de 2006, en el artículo 4º establece las funciones del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural – IDPC, entre las cuales están:

“(…) Gestionar la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos para la protección, intervención, investigación, promoción y divulgación del patrimonio cultural tangible e intangible y de los bienes y servicios de interés cultural del Distrito Capital.

b). Dirigir y supervisar el cumplimiento de las normas urbanísticas y arquitectónicas de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá en lo concerniente a los bienes de interés cultural del orden Distrital, declarados o no como tales.

c). Elaborar el inventario de monumentos conmemorativos y objetos artísticos localizados en el espacio público y promover la declaratoria como bienes interés cultural de aquellos que lo ameriten.

d). Coordinar actividades de carácter patrimonial que realice la Administración Distrital”.

Ahora bien, de conformidad con lo previsto en el artículo 312, del Decreto 190 de 2004, los bienes objeto de declaratoria como Bienes de Interés Cultural deben reunir una o más de las siguientes condiciones:

“1. Representar una o más épocas de la historia de la ciudad o una o más etapas en el desarrollo de la arquitectura y/o urbanismo en el país;

2. Ser un testimonio o documento importante, en el proceso histórico de planificación o formación de la estructura física de la ciudad;

3. Ser un ejemplo culturalmente importante de un tipo de edificación o conjunto.

4. Ser un testimonio importante de la conformación del hábitat de un grupo social determinado.

5. Constituir un hito o punto de referencia urbana culturalmente significativo en la ciudad.



“Credibilidad y confianza en el control”

6. *Ser un ejemplo destacado de la obra de un arquitecto, urbanista, artista o un grupo de ellos de trayectoria reconocida a nivel nacional o internacional.*
7. *Estar relacionado con personajes o hechos significativos de la historia de la ciudad o del país.*

Parágrafo. (Adicionado por el artículo 211 del Decreto 469 de 2003). “En el proceso de declaratoria de inmuebles y sectores de interés cultural, deberá precisarse la aplicación de los criterios correspondientes a cada caso, con el fin de que queden claros los valores tenidos en cuenta para su declaratoria.”

El Artículo 311, del Decreto 190 de 2004, prevé que la declaratoria de Bienes de Interés Cultural del Ámbito Distrital, se realiza previo concepto del Consejo Asesor del Patrimonio Distrital, el cual es reglamentado mediante el Decreto 144 de 2007.

El Decreto 918 de 2000 (literales b) y c), el Decreto Distrital 758 de 2000 (artículo 4), Ley 1185 de 2008 (literales b) y c) - artículo 4º y 16); Decreto Nacional 1313 de 2008 (artículo 10) y finalmente el Decreto Distrital 301 de 2008, se ocupan del Consejo Asesor del Patrimonio Distrital y establece sus funciones.

En el caso del Distrito Capital, el Decreto 301 de 2008, artículo 6º, establece el funcionamiento del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural y delega en la Secretaria Distrital de Cultura, Recreación y Deporte la facultad para reglamentar lo relacionado con el funcionamiento del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural, la elección o designación de los miembros que lo componen y la creación de los consejos asesores que apoyan la valoración de los bienes, manifestaciones, expresiones, prácticas y usos, entre otros.

Con relación al tema de los incentivos autorizados a los Bienes declarados como de Interés Cultural, el Decreto 190 de 2004, artículo 309 determina como destino de los incentivos, el mantenimiento y conservación de aquellos. La Administración Distrital es la competente para reglamentar la aplicación de los incentivos en aras de la conservación de los bienes de interés cultural; incentivos dentro de los cuales están:

“1. Equiparación de los inmuebles de conservación con el estrato uno (1) cuando el inmueble se destine a uso residencial.

2. Exención para inmuebles de conservación monumental, integral o

“Credibilidad y confianza en el control”

tipológica, de la obligación de cumplir con el equipamiento comunal privado requerido en proyectos de vivienda.

3. Exención a inmuebles de conservación monumental, integral o tipológica de la obligación de construir estacionamientos adicionales a los que posee la edificación original.

4. Albergar oficinas sin atención al público, restaurantes u otros usos convenientes definidos en la reglamentación específica para ellos, siempre y cuando ocupen la totalidad del área construida con un solo uso para los inmuebles de interés cultural, localizados fuera de sectores de interés cultural. Los inmuebles que gocen de este incentivo, no podrán transferir derechos de edificabilidad”.

Por su parte, el Decreto 190 de 2004, en el artículo 318, hace referencia a los Beneficios Tributarios para la conservación de Bienes de Interés Cultural. Mediante el artículo 213 del Decreto 469 de 2003, se adiciona el Parágrafo, que a la letra dice” *Los beneficios tributarios para la conservación de los Bienes de Interés Cultural serán considerados como incentivos para estimular y apoyar las tareas que se requieren para la conservación y restauración de los Bienes de Interés Cultural”.*

Con el Acuerdo Distrital 426 de 2009, se modifica parcialmente el Acuerdo Distrital 201 de 2005 y en su artículo 2º, establece el porcentaje de exención en materia del impuesto predial unificado para los Bienes de Interés Cultural BIC.

Finalmente fue expedida la 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 respecto a la protección de los bienes de interés cultural que a la letra dice: “Artículo 7º. El artículo 11 de la Ley 397 de 1997 quedará así: “Artículo 11. Régimen Especial de Protección de los bienes de interés cultural. Los bienes materiales de interés cultural de propiedad pública y privada estarán sometidos al siguiente Régimen Especial de Protección:

1. Plan Especial de Manejo y Protección. La declaratoria de un bien como de interés cultural incorporará el Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-, cuando se requiera de conformidad con lo definido en esta ley. El PEMP es el instrumento de gestión del patrimonio cultural por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo.

64

“Credibilidad y confianza en el control”

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

Con el Decreto 763 de marzo 10 2009, Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material, establece en el “Artículo 4°. Competencias institucionales públicas (...) 1. Del Ministerio de Cultura, 1.1. Competencias generales sobre BIC del ámbito nacional y territorial (...) iv. Establecer aspectos técnicos y administrativos relativos al contenido general de los Planes Especiales de Manejo y Protección, cuya sigla es -PEMP-, de los BIC del ámbito nacional y territorial, de conformidad con la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008 y este decreto, v. Determinar cuáles BIC declarados previamente a la expedición de la Ley 1185 de 2008 en los ámbitos nacional y territorial requieren PEMP y el plazo para adoptarlo, si fuere necesario en forma adicional a lo establecido en este Decreto.”

El Decreto 763, reglamentario de la Ley 1185 de 2008, nuevamente ordena al Ministerio de Cultura, determinar cuáles BIC declarados previamente a la expedición de la Ley 1185 de 2008 en los ámbitos nacional y territorial requieren PEMP y el plazo para adoptarlo.

II.- ALGUNAS DE LAS FALENCIAS DETECTADAS EN EL PROCESO DE INCLUSION Y EXCLUSIÓN DE LOS BIENES DE INTERÉS CULTURAL EN EL D.C.

1. El alto costo de las exenciones otorgadas por el Distrito Capital a los propietarios de los Bienes de Interés Cultural –BIC, es un estímulo perverso, dado que no corresponde con el beneficio mínimo que en términos de conservación deben garantizar los propietarios de los inmuebles declarados como tales. Los bienes no se conservan sino que su deterioro es creciente al límite que se abandonan hasta que lleguen a ocasionar amenaza de ruina para luego justificar su exclusión.

A causa de los incentivos concedidos a los propietarios de los predios declarados como Bienes de Interés Cultural, el Distrito Capital, dadas las

“Credibilidad y confianza en el control”

exenciones autorizadas, en las vigencias 2009 y 2010 dejó de percibir por concepto de impuesto predial unificado, las sumas de **DIEZ MIL TRESCIENTOS TREINTA Y SEIS MILLONES DE PESOS (\$10.336.000.000)M/CTE. Y SEIS MIL QUINIENTOS TREINTA MILLONES DE PESOS (\$6.530.000.000)M/CTE.**, respectivamente. Beneficio concedido en aras de la conservación de los correspondientes bienes declarados como tal.

Valores que los propietarios de los inmuebles no invierten en la conservación de los mismos, conforme este Ente de Control tuvo la oportunidad de evidenciarlo en las visitas administrativas de carácter fiscal, con ocasión de las cuales se tuvo la oportunidad de observar que la mayoría de estos bienes presentan estado de deterioro y abandono.

Considera esta Contraloría que le corresponde a la Administración evaluar los mecanismos de control y/o ajustes normativos requeridos, que correspondan a sus potestades autónomas, en orden a lograr que la declaratoria de los Bienes de Interés Cultural no estén supeditados a beneficios de orden económico; que los mismos sólo se otorguen a quienes realmente cumplan con la obligación de conservar el Bien declarado como de Interés Cultural; o se establezca que los valores otorgados a título de exención puedan ser objeto de su devolución previo un procedimiento de verificación o control que a la postre permita actuar, de ser posible, por Jurisdicción Coactiva, con respecto a aquellos beneficiarios que no atendieron la conservación de aquél. Todo lo cual conforme a los criterios que en el contexto de su autonomía correspondan a la Administración y se sujeten al ordenamiento jurídico vigente.

A pesar de los beneficios y exenciones recibidos por sus propietarios, los Bienes declarados como de Interés Cultural, no pueden ser objeto de demoliciones parciales; ocupación de antejardines; deterioro por desuso; modificaciones de la fachada; cambios del uso del suelo con inobservancia de la norma que lo impide; abandono total hasta llegar al estado de ruina, para luego justificar la demolición; ni aprovecharse de las exenciones otorgadas por el Distrito Capital con el incremento del patrimonio de terceros que inobservaron la normatividad aplicable al tema en estudio.

En este orden de ideas, puede decirse que no existe una verdadera política pública en el Distrito Capital que atienda los principios como el de equidad en materia de exenciones.

ce

"Credibilidad y confianza en el control"

Por ende, resulta necesario que la Administración Distrital fije posición sobre el alcance del Acuerdo 426 del 2009, el cual en el artículo 2º, establece los porcentajes de exención del Impuesto Predial Unificado para los BIC, teniendo en cuenta que, al parecer, en su desarrollo los Bienes de Interés Cultural de estratos altos desarrollados son beneficiarios de las exenciones de manera indefinida. Sobre este punto, es oportuno preguntarse, ¿Cómo un predio totalmente desarrollado que está siendo usufructuado por sus propietarios, poseedores o tenedores, puede tener beneficios en materia de desarrollo constructivo en orden a su conservación, si aquel de conformidad con las normas urbanísticas vigentes, no puede ser objeto de diferente uso o desarrollo?.

Ahora bien, se pregunta esta Contraloría en beneficio del interés general qué justifica que bienes de estratos altos sean beneficiarios de exenciones cuando ni siquiera sus fachadas pueden ser objeto de disfrute visual por parte de la comunidad, a más de que sus propietarios no carecen de los recursos económicos necesarios para su conservación. De lo afirmado dan cuenta predios como los de Toma de Agua en Suba, el de la Diagonal 92 No. 4A-23, y el de la Calle 127 No. 5C-86. Preocupa a este órgano de control que la filosofía que orienta el tema de las exenciones para asegurar la conservación de los Bienes declarados como de Interés Cultural, no cuente con herramientas tangibles que garanticen que sus propietarios cumplan con la señalada obligación de conservación que en últimas constituye la justificación del reconocimiento de los beneficios tributarios y en el cobro de los servicios públicos. A todo ello contribuye la ausencia de acciones de seguimiento y control coactivas tendientes a impedir que los bienes lleguen a presentar estado de amenaza de ruina, así como a la falta de control y vigilancia por parte de la Administración Distrital respecto al mantenimiento de las condiciones arquitectónicas que motivaron su declaratoria.

La Contraloría de Bogotá, D.C., encuentra que para sectores de conservación tipológica y para beneficio del entorno, el Distrito Capital no cuenta con un Fondo que se encargue del manejo de los recursos percibidos por concepto de exenciones que atiendan la conservación de los BIC, lo cual beneficiaría especialmente a aquellos que se encuentran en sectores deprimidos de la Ciudad, a fin de evitar su deterioro, la amenaza de ruina y disminuir la inseguridad y la invasión del espacio público existente alrededor de los BIC.

Del deficiente estado de conservación de los bienes dan cuenta las



“Credibilidad y confianza en el control”

siguientes gráficas, captadas en las Visitas Administrativas de carácter Fiscal, llevadas a cabo por la Sectorial Control Urbano, veamos:



Calle 33 A No. 13-30



Carrera 16 No. 43-33



Calle. 12 18 - 38/40



Calle 13 17 - 50/52/54



Calle. 13 17 - 60/64/66

“Credibilidad y confianza en el control”

Las anteriores fotografías, ilustran el deficiente mantenimiento y el ulterior deterioro que presentan las fachadas de los inmuebles. Cabe señalar que la zona de influencia de los aludidos bienes acusan problemas relacionados con movilidad vehicular dada la congestión, contaminación y problemas en la accesibilidad, déficit de estacionamientos, otorgamiento del uso de comercio que no responde al diseño de las edificaciones, con lo cual se ocasiona afectaciones a las mismas, mientras que otros inmuebles están permanentemente desocupados, en arriendo o en venta, según pudo apreciar físicamente el equipo de la Contraloría.

Los predios ubicados en la Calle 13 No. 17-50/52/54 y Calle 13 No. 17-60/64/66, de la Localidad de los Mártires, dentro del área delimitada para la formulación del Plan Parcial de Renovación Urbana, denominado La Sabana, se encuentran excluidos mediante Resolución 1075 del 29 Mayo de 2009, expedida por la Secretaria Distrital de Planeación, no obstante, en visita realizada a los inmuebles, se observó que presentan un alto grado de deterioro, abandono y ruina.

También ocurre que el predio localizado Carrera 18 No. 11/36/38/40/42 en el Sector de San José, Localidad de los Mártires, medianero, el cual consta de dos (2) pisos, ha sido intervenido y a pesar de que conserva en un 80% la fachada principal, en su interior ha sido completamente remodelado y allí funcionan bodegas, almacenes y parqueadero, sin las correspondientes autorizaciones de parte de las autoridades competentes, que informan de la falta de seguimiento y control por parte de la Alcaldía Local correspondiente.



Carrera 18 No. 11/36/38/40/42

2. **No se encuentran suficientemente precisadas las funciones a cargo del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural-IDPC, en materia de elaboración del inventario de los BIC, seguimiento y control del estado de conservación de los mismos.**

“Credibilidad y confianza en el control”

Según verificación y revisión preliminar de la Dirección de Desarrollo Urbano de esta Contraloría, No existe norma expresa que determine ¿cuáles son las obligaciones del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural –IDPC? Respecto a la elaboración del inventario de los BIC, su seguimiento y control, como tampoco el control a la conservación de los mismos.

El IDPC tiene la función de: *“Dirigir y supervisar el cumplimiento de las normas urbanísticas y arquitectónicas de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá en lo concerniente a los bienes de interés cultural del orden Distrital, declarados o no como tales”*. Es de anotar, que el IDPC, realiza estudios técnicos y aprueba las intervenciones en los Bienes de Interés Cultural del ámbito Distrital.

De conformidad con lo normado en el Estatuto Orgánico de Bogotá, adoptado mediante el Decreto Ley 1421 de 1993, corresponde a las Alcaldías Locales, *“(…) Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana. De acuerdo con esas mismas normas expedir o negar los permisos de funcionamiento que soliciten los particulares.”* (…)

Este Ente de Control igualmente observa que la función dada al IDPC de *“Elaborar el inventario de monumentos conmemorativos y objetos artísticos localizados en el espacio público y promover la declaratoria como bienes interés cultural de aquellos que lo ameriten.”*, no contempla la de elaborar y llevar el inventario de los Bienes de Interés Cultural.

A su vez, esta función se le asignó a la Secretaría Distrital de Planeación-SDP, en los siguientes términos: *“Adelantar las acciones requeridas para la clasificación de los bienes de interés cultural del Distrito, en articulación con la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte y el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural”*, coordinación que tampoco se da, por cuanto no se presentaron evidencias al respecto.

No resulta coherente que dentro de las funciones asignadas al IDPC y a la SDP, mediante el Acuerdo 257 de 2006, no está la elaboración del inventario de los Bienes de Interés Cultural, el seguimiento y control de los mismos.

Es así como la SDP, a través del Consejo Asesor de Patrimonio Distrital, es la responsable de determinar cuáles bienes se deben declarar como de interés cultural; función que debería estar a cargo del IDPC.

Dentro de las funciones del IDPC, está la de *“a). Gestionar la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos para la protección, intervención,*

“Credibilidad y confianza en el control”

investigación, promoción y divulgación del patrimonio cultural tangible e intangible y de los bienes y servicios de interés cultural del Distrito Capital”; a pesar de lo cual, en la práctica no se evidenció su cumplimiento.

Preocupa a este Organismo de Control, que de manera específica no se establezcan competencias que delimiten claramente las funciones y que garanticen un efectivo control de inventario y conservación de los BIC. Es recomendable que la administración en su autonomía verifique y establezca en las instancias que por su especialidad y manejo estén en mejor condición de hacerlo.

A lo anterior se suma otra preocupación de este ente de control como es que, al parecer, **el IDPEC**, no se ocupa de una de las primordiales funciones a su cargo consistente en gestionar la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos para la protección de los Bienes de Interés Cultural - BIC, especialmente los programas habitacionales para el mejoramiento de los Bienes Inmuebles de interés Cultural del patrimonio urbano y arquitectónico-El Artículo 285 de Decreto 190 de 2004, a la letra dice: *El programa habitacional tiene por objeto impulsar el cumplimiento del derecho al acceso a una vivienda digna de las familias del Distrito y la Región, (...)y de patrimonio urbano y arquitectónico, desde una perspectiva de productividad urbana y sostenible del desarrollo de la ciudad y la región, con la participación del Distrito y de los municipios de la región, el gobierno nacional, las localidades, la población organizada, los organismos no gubernamentales, el sector empresarial y la cooperación internacional” (...).*

3. Ligereza y falta de responsabilidad en la declaración de inmuebles como Bienes de interés Cultural, sin contar con las características que los acrediten como tales, dado que algunos de éstos habían sido demolidos aproximadamente 8 años atrás.

Como quedó expresado, el proceso de inclusión de los Bienes de Interés Cultural, es acometido por la SDP, a través de la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana y con la participación de funcionarios de la SDP en el Consejo Asesor de Patrimonio Distrital, quien finalmente es quien aprueba las correspondientes inclusiones.

Según lo previsto en el artículo 312, del Decreto 190 de 2004, los bienes objeto de declaratoria (Bienes de Interés Cultural) deben reunir una o más de las siguientes condiciones:



“Credibilidad y confianza en el control”

- “1. Representar una o más épocas de la historia de la ciudad o una o más etapas en el desarrollo de la arquitectura y/o urbanismo en el país;*
- 2. Ser un testimonio o documento importante, en el proceso histórico de planificación o formación de la estructura física de la ciudad;*
- 3. Ser un ejemplo culturalmente importante de un tipo de edificación o conjunto.*
- 4. Ser un testimonio importante de la conformación del hábitat de un grupo social determinado.*
- 5. Constituir un hito o punto de referencia urbana culturalmente significativo en la ciudad.*
- 6. Ser un ejemplo destacado de la obra de un arquitecto, urbanista, artista o un grupo de ellos de trayectoria reconocida a nivel nacional o internacional.*
- 7. Estar relacionado con personajes o hechos significativos de la historia de la ciudad o del país.*

Parágrafo. (Adicionado por el artículo 211 del Decreto 469 de 2003). “En el proceso de declaratoria de inmuebles y sectores de interés cultural, deberá precisarse la aplicación de los criterios correspondientes a cada caso, con el fin de que queden claros los valores tenidos en cuenta para su declaratoria.”

Viene ocurriendo que en algunos casos, no se llevaron a cabo las mesas de concertación con la comunidad, estudios y análisis previos, para la declaratoria de inclusión de los BIC, con fundamento de lo normado en el Decreto 606 de 2001, lo cual según llegó a conocerse se debió a la falta de comunicación de la SDP, lo que originó la inadecuada selección de predios por ausencia de las condiciones requeridas. Prueba lo afirmado, la declaratoria de monumentos de conservación arquitectónica, lotes que en la actualidad tan sólo preservan sus fachadas para continuar beneficiándose de las exenciones, como más adelante se hará referencia.

La omisión señalada ha generado conflictos con la comunidad, como quiera que algunos no estaban de acuerdo que el inmueble fuera incluido como BIC, mientras que otros sí tenían interés en que sus predios fueran declarados como BIC, en orden a ser acreedores de los beneficios y exenciones de Ley.

ce

"Credibilidad y confianza en el control"

Es oportuno señalar que este Organismo de Control Fiscal constató que mediante Decreto 606 del 26 de julio de 2001, "*Por medio del cual se adopta el inventario de algunos Bienes de Interés Cultural, se define la reglamentación de los mismos y se dictan otras disposiciones*", se incluyó como Bienes de Interés Cultural los inmuebles ubicados en la Calle 11 No. 16- 44/ 46/48/52 Barrio Voto Nacional UPZ No. 103 la Sabana, Alcaldía de los Mártires; el predio de la Calle 33 A No. 13-30/ Barrio Samper / UPZ 091 Sagrado Corazón, Alcaldía Local de Santa Fe y el inmueble de la Carrera 16 No. 43- 33 del Barrio de Santa Teresita, de la Localidad de Teusaquillo, a pesar de que los mismos no cumplían con las condiciones técnicas exigidas para su declaratoria, en atención a que aproximadamente ocho (8) años atrás habían sido demolidos.

Lo ocurrido, a causa de la falta de juiciosos estudios que informen de las reales condiciones que ameriten la inclusión de un Bien en el inventario como de Interés Cultural, así como a la ausencia de un efectivo seguimiento y control, en orden a constatar la permanencia de las condiciones técnicas que llevaron a su declaratoria, a lo cual se le suma la mora en la toma de decisiones respecto a las solicitudes de exclusión, lo que trae como consecuencia que se incluyan bienes de Interés Cultural sin que cumplan con las condiciones técnicas exigidas y a que en su momento hicimos alusión.

Ha sido objeto de cuestionamiento por parte de esta Contraloría, la mora en la toma de decisiones por parte de la Administración Distrital, toda vez que de conformidad con la Resolución 607 del 1º de agosto de 2007, la SDP estableció que el Consejo Asesor de Patrimonio contaba con 90 días hábiles para el análisis y aprobación de la exclusión; término que como se vio fue inobservado en casos como los antes señalados por cuanto entre la fecha de la solicitud y la fecha de exclusión de los BIC, el Consejo Asesor se tomó tres (3) años aproximadamente.

- 4. Con ocasión de la falta de reglamentación del contenido y requisitos de los Planes Especiales de Manejo y Protección - PEMP, por parte del Ministerio de Cultura, no se cuenta con el instrumento de gestión del patrimonio cultural por medio del cual se establezcan las acciones que garanticen la protección y sostenibilidad de los BIC.**

En aras de la protección de los bienes de interés cultural, fue expedida la 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, que a la letra señala:



"Credibilidad y confianza en el control"

"(...) Artículo 7º. El artículo 11 de la Ley 397 de 1997 quedará así: "Artículo 11. Régimen Especial de Protección de los bienes de interés cultural. Los bienes materiales de interés cultural de propiedad pública y privada estarán sometidos al siguiente Régimen Especial de Protección:

1. Plan Especial de Manejo y Protección. La declaratoria de un bien como de interés cultural incorporará el Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-, cuando se requiera de conformidad con lo definido en esta ley. El PEMP es el instrumento de gestión del patrimonio cultural por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo.

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

A la fecha el Ministerio de Cultura, no ha reglamentado para todo el territorio nacional el contenido y requisitos de los Planes Especiales de Manejo y Protección como tampoco qué bienes de interés cultural de la Nación, de los declarados previamente a la expedición de la precitada Ley, requieren de adopción del mencionado Plan y el plazo para hacerlo, en razón de lo cual el Distrito Capital, no ha podido dar cumplimiento a lo establecido en la norma sobre Planes Especiales de Manejo y Protección.

Igualmente, resulta prioritario poner en su conocimiento que para las intervenciones de un bien de interés Cultural y la expedición de las licencias sobre inmuebles declarados como de interés cultural, no está garantizado el cumplimiento del Plan Especial de Manejo y Protección, dado que no conoce la relación de Bienes de Interés Cultural que requieran del aludido plan.

Con el Decreto 763 del 10 de marzo 2009, por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 814 de 2003 y 397 de 1997, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material, establece en el "Artículo 4º. Competencias institucionales públicas (...) 1. Del Ministerio de Cultura, 1.1. Competencias generales sobre BIC del ámbito nacional y territorial (...). iv. Establecer aspectos técnicos y administrativos relativos al contenido general de los Planes Especiales de Manejo y Protección, cuya sigla es -PEMP-, de los BIC del ámbito nacional y territorial, de conformidad con la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008 y este decreto, v.

ca

“Credibilidad y confianza en el control”

Determinar cuáles BIC declarados previamente a la expedición de la Ley 1185 de 2008 en los ámbitos nacional y territorial requieren PEMP y el plazo para adoptarlo, si fuere necesario en forma adicional a lo establecido en este Decreto.”

El Decreto en cita al reglamentar la Ley 1185 de 2008, ordena al Ministerio de Cultura, determinar cuáles BIC declarados previamente a la expedición de la Ley 1185 de 2008 en los ámbitos nacional y territorial requieren PEMP y el plazo para adoptarlo; lo que significa que a la fecha el Distrito Capital no tiene conocimiento sobre el particular.

5. Algunos Bienes de Interés Cultural fueron intervenidos sin permiso y en detrimento del Patrimonio Cultural de la ciudad.

En Visita Administrativa de carácter Fiscal realizada por este Ente de Control, se constató conforme lo evidencian las siguientes fotografías que algunos Bienes incluidos como de Interés Cultural fueron intervenidos sin permiso y en detrimento del Patrimonio Cultural de la ciudad, veamos:



Calle. 11 No. 16-76



Calle.11 No.16-63/67/69



Calle. 11N° 16-71



Carrera. 18 No. 11/36/38/40/42

En efecto, en visita realizada a los Bienes de Interés Cultural del sector comprendido entre la Calle 11, entre Carreras 14 y 18, del Barrio Voto Nacional, de la Localidad de los Mártires, se observó que la mayor parte de

el

“Credibilidad y confianza en el control”

los inmuebles conservan sus fachadas, pero en su interior han sido demolidos o remodelados para el almacenamiento de mercancías, intervenciones que se han realizado sin autorización ni control de las autoridades respectivas.

Por ser un sector comercial, un elevado porcentaje de los BIC se encuentran cubiertos de vallas, con inobservancia de lo normado en el artículo 7° del Decreto 606 de 2001. Así mismo, las Alcaldías Locales en todos los casos no dan cumplimiento a lo previsto en el artículo 86, del Estatuto Orgánico de Bogotá, adoptado mediante el Decreto Ley 1421 de 1993, que de manera expresa señala: “ (...) es función de los alcaldes locales vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana”.

Es importante precisar, que la información sobre inclusiones y exclusiones de los Bienes de Interés Cultural remitida por la Secretaría Distrital de Planeación –SDP a las Alcaldías Locales, no es aprovechada para hacer una base de datos sobre los antecedentes de aquellos que facilite el seguimiento y control debidos.

6. La falta de coordinación interinstitucional no garantiza una efectiva vigilancia y control a los BIC.

Se solicitó información por parte de esta Dirección Sectorial a 15 Alcaldías Locales, a las Curadurías Urbanas, a las Empresas de Servicios Públicos CODENSA, ETB, EAAB y GAS NATURAL, relacionada con el seguimiento que realizan a los Bienes de Interés Cultural - BIC, resultado de lo cual se detectó:

Las Alcaldías Locales Antonio Nariño, Barrios Unidos, Engativá, Fontibón y Mártires, no allegan la información solicitada por la Contraloría, exculpándose en que no poseen BIC, y que es función de la Secretaria Distrital de Planeación y el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural ejercer el control, como si fuera cierto que del control urbano a su cargo estuvieren excluidos los bienes sobre los cuales pese la limitación al dominio que impone la declaración como BIC.

A su turno, las Alcaldías Locales de Teusaquillo, Chapinero, Puente Aranda, Bosa y Suba solicitan al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural el inventario de BIC de cada una de sus localidades.

cej

“Credibilidad y confianza en el control”

Por su parte, las Alcaldías Locales de Santa Fe, Bosa y Chapinero han iniciado procesos por infracción al régimen de construcción y de obras, sin que los mismos hayan concluido a la fecha con la imposición de las sanciones previstas en la Ley 810 de 2003.

Lo evidenciado corrobora las reiteradas falencias en el modelo de control urbano que esta Contraloría en anteriores oportunidades ha puesto en conocimiento de la Administración Distrital, en orden a que adopte las medidas correctivas que corresponden, sin que ciertamente a la fecha se hayan superado las fallas en la operatividad del modelo de control urbano existente, en el presente caso, con ocasión de hechos relativos a las intervenciones y cambios de uso de los Bienes de Interés Cultural.

El desconocimiento de las Alcaldías Locales del inventario de los BIC incluidos y excluidos, informan sobre la no efectividad de la Secretaría Distrital de Planeación, en la implementación de mecanismos institucionales, con inobservancia de lo previsto en disposiciones como los artículos: 27 del Decreto 396 de 2003; 4o. del Decreto 217 de 2004 y 11 del Decreto 550 de 2006.

- 7. Necesidad de que se hagan los ajustes normativos requeridos, en atención a que con ocasión de las disposiciones vigentes, se extienden los beneficios que gozan los BIC a otros inmuebles que se encuentran ubicados en el mismo predio declarado como Bien de Interés Cultural, lo que impide que el Distrito Capital perciba cuantiosos recursos por servicios e impuestos.**

Según Visita Administrativa de carácter Fiscal llevada a cabo por esta Contraloría, se corroboró que además del predio declarado como BIC, se benefician otros inmuebles ubicados en el mismo, al reconocérseles las exenciones a las edificaciones desarrolladas en dicho predio, dado que se modifican los inmuebles de conservación y recuperan sus fachadas, en aras de los beneficios, no obstante no conservan la destinación y criterio de vivienda, dado que también se permiten otras actividades como Bancos, sedes administrativas, salones comunales y sociales, entre otros, conforme lo ilustran las siguientes fotografías:



“Credibilidad y confianza en el control”

una muestra de 24, equivalente al 69% del total y de 14 Bienes de Interés Cultural excluidos, se examinó el 100%, y se estableció que la mayoría de los BIC excluidos presentaron deterioro, así:

El bien ubicado en el predio medianero ubicado en la Carrera 16 No. 43-33 del Barrio Santa Teresita, de la Localidad de Teusaquillo y excluido como Bien de Interés Cultural, fue demolido sin la respectiva Licencia, se adelantó actuación administrativa por infracción al régimen urbanístico de obras y se ordenó su archivo, por considerar que operaba el fenómeno jurídico de la caducidad de la facultad sancionatoria, lo que corrobora la falta de gestión por parte de la Alcaldía Local de Teusaquillo.

Igualmente, el predio ubicado en la calle 10 No. 12 - 69/75/79, solicitó su exclusión como BIC, principalmente porque no se ha podido medir lo que existe en la fachada principal, que es el único elemento del inmueble existente y el cual se encuentra en la actualidad en peligro de colapsar dado su avanzado deterioro, la falta de mantenimiento y por los cambios realizados a su interior. En el expediente no se encontró la documentación ni permisos para su construcción, por otra parte, según lo expuesto para su exclusión, la ejecución y el diseño del inmueble no fue elaborado por un arquitecto sino por un maestro.

El inmueble de la Calle 58 No. 9-36/40 fue excluido como BIC por el alto grado de deterioro sufrido por el temblor ocurrido en el año 2010. En el expediente no se encontraron los Planos originales del inmueble de la localización del predio, sin embargo, para su exclusión se presentaron fotografías de interiores, donde se evidencia el alto grado de deterioro del inmueble y las imágenes del exterior evidencian fisura del inmueble, el cual actualmente se encuentra demolido y allí funciona un parqueadero.

El predio Carrera 8 No. 41 29 – 31 – 35 fue excluido, debido a las afectaciones y modificaciones realizadas por su propietario, en la actualidad se encuentra totalmente adecuada para comercio, la solicitud indica que éste bien no presenta ninguna condición que lo hicieran acreedor de los beneficios, como tampoco hace parte de un estilo propio de una época de la arquitectura.

El bien ubicado en la Carrera 8ª No.75-63, cuenta con valores culturales, no obstante se encuentra totalmente deteriorado y su tipología corresponde a una etapa representativa de la arquitectura Inglesa, se produjo en las épocas 1930 y 1940; hoy sólo quedan estas dos edificaciones y en la actualidad

cy

CENTRO EMPRESARIAL CARRERA 7 N° 128 - 48



CONJUNTO RESIDENCIAL CARRERA 7 N° 5 C 86



8. La Administración Distrital ante la no efectividad del ejercicio del control urbano respecto a los predios declarados como Bienes de Interés Cultural, procede luego a la exclusión de los mismos, principalmente por deterioro, abandono y amenaza de ruina de los mismos.

Ciertamente, la evaluación a la gestión del proceso de exclusión de los Bienes de Interés Cultural, de las vigencias 2007 a 31 de marzo de 2011, se realizó a las entidades involucradas en el tema tratado, como son el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural –IDPC y la Secretaría Distrital de Planeación -SDP. Se estableció que ninguna dependencia del IDPC participó en dicho proceso, su actuación se limitó a la que realiza el Director del IDPC en el Consejo Asesor de Patrimonio Distrital, quien aprueba las exclusiones de Bienes declarados como de Interés Cultural.

De un universo de 49 Bienes de Interés Cultural incluidos y excluidos durante la vigencia en estudio, se tomaron como muestra 38 bienes, equivalentes al 77.5% del universo, así: de 35 Bienes de Interés Cultural incluidos, se evaluó

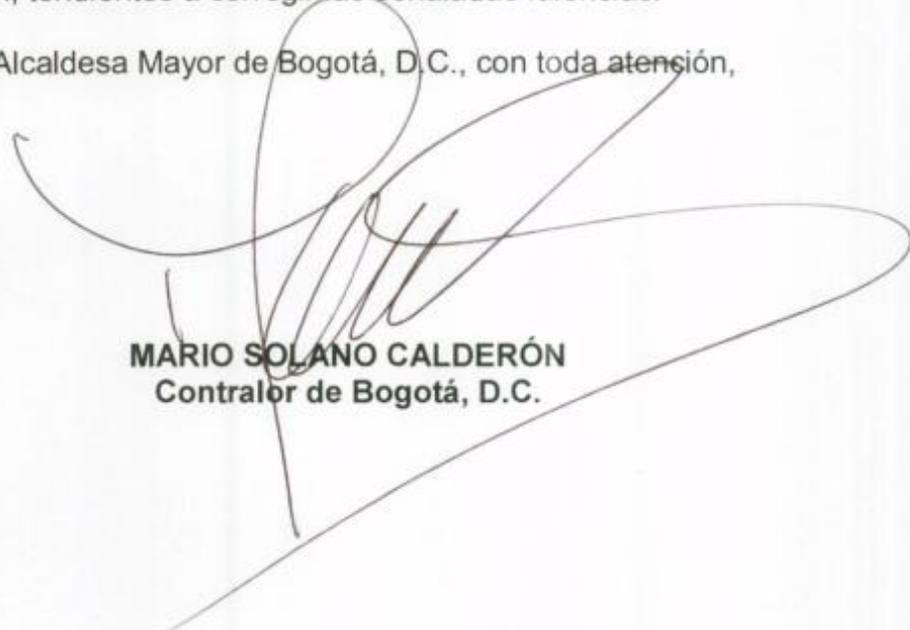


"Credibilidad y confianza en el control"

funciona como vivienda. Si bien su volumetría se encuentra adosada a otro inmueble independiente éste conserva el patio central posterior y su aislamiento y retroceso a la fachada.

En espera que las presentes reflexiones contribuyan al mejoramiento de la gestión de la Administración, en aras de la protección de los bienes de Interés Cultural, como quiera que los mismos también conforman la identidad del Distrito Capital, quedo atento a conocer las acciones que adopte la Administración, tendientes a corregir las señaladas falencias.

De la señora Alcaldesa Mayor de Bogotá, D.C., con toda atención,



MARIO SOLANO CALDERÓN
Contralor de Bogotá, D.C.

Proyectó:	Pedro A Ramírez-Profesional Especializado
Apoyo Técnico:	Henry Cordero Neira-Profesional Especializado
Apoyo Jurídico y Ajustes:	Ana Venidla Ramírez Bonilla-Profesional Especializado
Revisión y ajustes:	Erika Soraya Cortés Preciado- Directora Sector Control Urbano
	Ana Victoria Díaz Garzón- Subdirectora de Fiscalización.
Ajustes:	Mario Molano- Asesor Externo
Aprobó:	Clara Alexandra Méndez Cubillos- Contralora Auxiliar