

ORIGEN: ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ/RICARDO BONILLA GONZALEZ

DESTINO: SECRETARIA GENERAL/ACOSTA GONZALEZ MAURICIO

ASUNTO: RADICACION MODIFICA ACUERDO 426-09

OBS: PA 284/13



ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría General

Por favor al contestar cite este N°

Fecha: 05-11-2013 08:48 AM Red:

2-2013-51024

Folios: 1

Anexos: 16 FOLIOS + 1 CD

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.

SECRETARIA EXTERNA

Destino: CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

Copias

Código 1100100

Bogotá, D.C.,

Doctor

MAURICIO ACOSTA GONZÁLEZ

Secretario General

Concejo de Bogotá, D.C.

Calle 36 No. 28 A -41

Ciudad

ASUNTO: Proyecto de Acuerdo "Por el cual se modifica el artículo 6 del Acuerdo 426 de 2009". Radicado No. 1-2013-65370.

Respetado doctor Acosta:

De manera atenta remito la exposición de motivos y el articulado del Proyecto de Acuerdo del asunto.

El Gobierno Distrital a través de la Secretaría Distrital de Hacienda, estará atento al desarrollo y trámite de la iniciativa referenciada.

Atentamente,

RICARDO BONILLA GONZÁLEZ

Alcalde Mayor(E)

c.c. N.A.

Anexos: Exposición de motivos y articulado del proyecto de Acuerdo en 16 folios.
Un CD.

Proyectó: Duvan Sandoval Rodríguez
Revisó: María Fernanda Bermeo Fajardo
Aprobó: Fernando Pardo Flórez

Carrera 8 No. 10 – 65
Código Postal: 111711
Tel.: 381 30 00
www.bogota.gov.co
Info: Línea 195



284

PROYECTO DE ACUERDO _____ DE 2013

“POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 6 DEL ACUERDO 426 DE 2009”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO:

El presente proyecto de acuerdo tiene como finalidad ampliar la vigencia de la exención en el impuesto predial de los bienes declarados como de interés cultural, desde el 1° de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2019, medida que inicialmente fue adoptada en virtud del artículo 6 del Acuerdo 426 de 2009.

Lo anterior resulta necesario, considerando que la disposición perderá vigencia el 31 de diciembre de 2013 y se requiere su prórroga, con el fin de garantizar la conservación y protección de los Bienes de Interés Cultural del Distrito Capital.

El Distrito Capital en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales, específicamente lo relacionado con la autonomía fiscal, puede establecer exenciones en los tributos de su competencia, de manera temporal y dentro del límite establecido en la Ley 14 de 1983, que en ningún caso exceda de diez años.

En este sentido, es legalmente viable ampliar el plazo de exención del impuesto predial de los bienes de interés cultural de la ciudad, que inicialmente estaba consagrado hasta el 31 de diciembre de 2013, haciéndolo extensivo hasta el 31 de diciembre de 2019, término que no supera el señalado en el Decreto 352 de 2002, toda vez que la exención inició a partir del 1° de enero de 2010.

La exención propuesta es de suma importancia para el Distrito Capital, en aras de garantizar la preservación y mantenimiento de los bienes de interés cultural de la ciudad, pues tal y como lo expresa la Ley 388 de 1997, la limitación a los derechos de propiedad que implica a los administrados tener un bien de estas características,

debe ser reconocida por parte del Estado, en cuyo caso podrán, en términos de la mencionada norma, reconocer compensaciones económicas, transferencias de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios, etc.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

• El tratamiento de conservación

Los sectores e inmuebles sometidos al tratamiento de conservación se caracterizan por poseer, de una parte, limitaciones y condicionantes en su desarrollo y de otra parte por tener excepcionales valores estéticos, sociales, económicos y culturales que los resalta y valoriza dada su constitución estructural en el ordenamiento del territorio urbano y rural de la ciudad.

El artículo 2 del Decreto 151 de 1998, *"Por el cual se dictan reglas relativas a los mecanismos que hacen viable la compensación en tratamiento de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo"*, define la conservación como *"el tratamiento urbanístico que por razones ambientales, históricas o arquitectónicas limita la transformación de la estructura física de áreas del municipio o distrito, de inmuebles particulares, de obras públicas, y de elementos constitutivos del espacio público (...)"*.

La primera de estas limitaciones para los sectores, es la posibilidad de modificar su estructura urbana y para los inmuebles la posibilidad de construir, ampliar o modificar su inmueble en contraste con otro (s) ubicado(s) en la misma zona geoeconómica y no sometido a este tratamiento.

Así mismo, el propietario debe mantener el inmueble con los valores y condiciones que dieron origen a la asignación del tratamiento de conservación. El artículo 4 del Decreto 1337 de 2002¹, *"Por el cual se reglamenta la Ley 388 de 1997 y el Decreto-ley*

1

Artículo 4°. Condiciones para el pago de las compensaciones. Las condiciones que deben cumplir los propietarios de los inmuebles para el pago de las compensaciones, son las siguientes:

1. Los propietarios de los inmuebles deberán mantener y cumplir en todo momento con las condiciones y requisitos que se establezcan en la declaratoria de conservación.
2. En caso de estimarlo necesario, los municipios y distritos podrán condicionar el pago de la compensación, a la presentación, aprobación y ejecución por parte de los propietarios de un proyecto de recuperación íntegra del inmueble. Durante el estudio de los proyectos integrales de recuperación de inmuebles, se adelantará una visita técnica al predio y se consultarán los datos de archivo, documentación fotográfica y bibliográfica según sea el caso.
3. Conforme lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 151 de 1998, los propietarios de inmuebles sometidos a tratamiento de conservación a quienes se hubieran pagado compensaciones, adquirirán la obligación de adoptar

151 de 1998, en relación con la aplicación de compensaciones en tratamientos de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo", señala que para que un propietario de inmueble sometido al tratamiento de conservación pueda tener derecho a ser compensado por esta carga, debe mantener el inmueble en las mismas condiciones de la declaratoria de conservación, o en caso contrario presentar un proyecto integral de recuperación de inmuebles.

El incumplimiento a las obligaciones por tener el tratamiento de conservación acarrea sanciones que van desde devolver el monto de la compensación actualizado con IPC más 10 puntos hasta su restitución. (Artículo 13 Decreto Ley 151 de 1998)

El inmueble de conservación debe asumir costos superiores en mantenimiento y conservación dado que su intervención debe ser realizada por personas o firmas especializadas y también implican inspección y vigilancia permanentes para evitar su deterioro.

- **La valoración del patrimonio histórico²**

El estudio en referencia reconoce como categorías centrales en la valoración del patrimonio: el valor cultural, el valor económico y el valor social.

El Banco Mundial³ por su parte expone, hoy día, que *"el sector cultural contribuye a un crecimiento económico efectivo, más bien que justamente ser un consumidor de recursos presupuestarios"*, como en forma tradicional se le ha considerado y, por tanto, *"... la cultura y la herencia cultural no pueden ser dejados por fuera de los programas de asistencia al desarrollo"*.

las medidas de conservación que se especifiquen para cada caso, y de no hacerlo, deberán devolver el monto de la compensación recibida actualizada en el índice de precios al consumidor más diez (10) puntos porcentuales anuales sin perjuicio de las otras sanciones aplicables al caso.

2

² Convenio Andrés Bello, Alcaldía de Bogotá, Corporación La Candelaria, VALORACIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO: EXPERIENCIA INTERNACIONAL, Luis Alberto Zuleta J y Lino Jaramillo G. 2003.

3

³ Citado en el estudio: The World Bank (diciembre 2001), *Cultural Properties in Policy and Practice*, Anexo 3 (Cultural Heritage and Tourism), para un análisis de la relación entre el turismo y el patrimonio histórico.

4

⁴ Ibid., p. 15

5

⁵ Ibid., p. 15

Handwritten signature

El Banco Mundial menciona los posibles beneficios que pueden surgir de la inversión en preservación del patrimonio histórico y que pueden ser aplicados a la ciudad de Bogotá

- **Impactos económicos**

La exención propuesta, genera los siguientes efectos económicos:

- Impactos positivos sobre reducción de la pobreza. En la medida que la ampliación de la vigencia favorece a todos aquellos bienes patrimoniales de la ciudad, de los cuales un sector importante se ubica en los estratos 1, 2 y 3, lo cual incide directamente en las economías de sus poseedores al liberar gravámenes directos y estimulando los beneficios indirectos que hemos descrito.
- Impactos positivos sobre los niveles de empleo. Adicionalmente, esta medida contribuiría a seguir estimulando positivamente el empleo formal e informal de sectores como el centro histórico de la ciudad, en la medida que actividades como el comercio, la vivienda y los servicios para habitantes y visitantes, se benefician al ser polos de atracción y gran afluencia de gentes.

- **Impactos no económicos**

La exención propuesta, implica los siguientes efectos no económicos:

- Impactos benéficos sobre el fortalecimiento de la identidad distrital y nacional. En la medida que la ciudad, su territorio y los bienes que sobre éste se han construido son testimonio de las configuraciones históricas del país, su conservación en el tiempo garantiza la transmisión de un conjunto de valores que activa, actualiza y fortalece vínculos de pertenencia sobre el territorio. La ciudad contiene un conjunto de referentes que nos permite hablar de quiénes somos, cuáles son los anhelos que compartimos y cómo nos proyectamos hacia el futuro. El fortalecimiento a la identidad hace posible resistir los embates de los procesos de mundialización y globalización que llevan a la uniformidad cultural, al tiempo que nos permiten ser y construir el mundo desde una perspectiva propia.
- Impactos positivos sobre la cohesión social y el desarrollo del capital social. Dentro del programa “*Candelaria es tu casa*” se han venido adelantando acciones en torno al enlucimiento de las fachadas del centro tradicional de Bogotá, la iluminación,



limpieza y reforzamiento de la seguridad que contribuyen enormemente en la recuperación del espacio público y el disfrute de la comunidad de un lugar significativo para la memoria de la capital. Incidiendo directamente en la valoración social del patrimonio cultural al reforzar la cohesión social en torno a un hecho urbano como es el centro histórico de la ciudad, lo cual en últimas redundará en el desarrollo del capital social de los habitantes de toda la ciudad.

– Impactos positivos frente a la transmisión de los valores del patrimonio cultural a las generaciones futuras. En la medida que, uno de los fines últimos del patrimonio es garantizar que las generaciones futuras puedan heredar aquellos elementos que nosotros consideramos hoy valiosos y que hemos cargado de significado con el fin de garantizar la continuidad en el tiempo de lo que nos identifica, de nuestra historia y de nuestros anhelos.

Desde el punto de vista económico el estudio del Banco Mundial muestra que tanto los bienes como los servicios culturales poseen la consideración de bienes públicos y toma en consideración los beneficios que supone la presencia de externalidades.

El bien público en la economía es aquel que es de difícil valoración en el mercado dadas las especiales condiciones de consumo. El análisis está orientado a mostrar como *“... debido a que nadie puede ser excluido de su consumo y el consumo de unos no afecta las posibilidades de consumo de los demás. Como consecuencia, hay una tendencia a subproducir (o subinvertir en) este tipo de bienes, a causa de que los consumidores no tienen incentivos para revelar sus preferencias. Un ejemplo: un museo o las zonas públicas de un área de conservación histórica. Por supuesto, los bienes culturales no siempre pueden considerarse absolutamente bienes públicos, pues en algunas instancias se cobra por su disfrute o en otras ocasiones su acceso es restringido o tiene limitaciones en torno a su transformación y a su edificabilidad⁶”*.

“Por su parte, dice el estudio, las externalidades son beneficios o costos de consumidores o productores que no están reflejados en los precios del mercado. Existe una externalidad cuando una actividad de consumo o de producción genera efectos indirectos en otra u otras actividades de consumo o producción que no se reflejan directamente en los precios del mercado⁷”.

6

□ Ibid., p. 17

7

□ Ibid., p. 18

El estudio califica que *“los efectos pueden ser positivos o negativos. Así, por ejemplo, una inversión que mejora o embellece los edificios de una universidad privada en un centro histórico puede generar incrementos en los ingresos de comerciantes aledaños por una mayor afluencia de turistas (externalidad positiva) pero también podría atraer la presencia de ladrones o una mayor cantidad de basura, entre otros inconvenientes (externalidad negativa)”*.

La valoración económica de bienes de interés cultural y la necesidad de dar respuesta a las demandas de quienes financian la conservación o restauración de Bienes de Interés Cultural, en un contexto de recursos escasos que pueden ser también utilizados en usos alternativos, ha llevado a los economistas a diseñar metodologías de valoración de este tipo de bienes o de sus efectos económicos.

- **El concepto de sostenibilidad del patrimonio**

La línea de reflexión propuesta por el estudio del Banco Mundial indica: *“... beneficios de la inversión cultural en aspectos como el turismo cultural, la incubación de pequeños negocios con importante impacto en el empleo, la revitalización de los centros en las grandes ciudades o de pequeñas poblaciones, la estabilización del vecindario y el estímulo a la diversidad de ese mismo vecindario”*.

“Haciendo un paralelo con los análisis del desarrollo sostenible, desde el punto de vista ambiental, podría decirse que el mantenimiento del patrimonio histórico tendría, en la práctica, connotaciones similares. La única forma de obtener los beneficios del patrimonio histórico y cultural es utilizándolo dentro de un contexto de sostenibilidad, tanto si se está pensando en su explotación como factor de atracción del turismo o generador de empleo, como si simplemente se lo mantiene como un elemento o valor estético, espiritual, social, simbólico que contribuye a fortalecer la identidad y autoestima de un país, región o localidad.

(...)

En las últimas dos décadas se ha presentado un extenso debate al respecto, incluyendo las discusiones sobre las propuestas de los economistas para captar parte del aporte del patrimonio histórico al desarrollo o al crecimiento socioeconómicos o, al menos, para deducir el valor que la población les otorga”.

Teniendo en cuenta lo anterior, se explica la equiparación y la doble connotación que las compensaciones que han tenido en la legislación nacional reglamentaria de la Ley 388 de 1997. El Decreto 151 de 1998, ya mencionado a lo largo de este

escrito, que consagró los mecanismos de compensación en tratamiento de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, junto con los beneficios tributarios existentes en la normativa tributaria nacionales.

Con estas apreciaciones se entra el debate del patrimonio histórico, arquitectónico y ambiental como bien que tiene un alcance de carácter tributario, teniendo en cuenta que como propiedad localizada en el territorio distrital es por sí misma gravada con el impuesto predial, pero como propiedad connotada por sus valores podría ser incentivada como beneficio para sus propietarios..

- **La importancia del patrimonio construido en el Distrito Capital**

El patrimonio cultural construido es hoy un asunto primordial para el Distrito Capital. Se han superado dos consideraciones equivocadas en el tratamiento de la cuestión, por una parte, la herencia monumentalista en las concepciones del tema que lo habían separado de las dinámicas sociales, económicas y políticas de la sociedad y lo habían reducido exclusivamente a su dimensión material, donde el valor del bien radicaba en sí mismo y no en las relaciones, sentimientos y vínculos que las personas establecen con él. Así mismo, se ha superado la tendencia a concebir la renovación urbana como la única posibilidad de desarrollo de la ciudad construida y, así, a relegar a un segundo plano la conservación del patrimonio cultural. La verdad es que un tratamiento de rehabilitación puede estar en el medio de los anteriores e incluirlos a ambos, como tratamientos urbanísticos complementarios que son, sin que prime a priori ninguno de los dos. Cada problema específico determina el predominio de uno sobre otro.⁹

Una de las dificultades del enfoque tradicional del patrimonio es asimilarlo a renta improductiva, como una carga para el Estado. Las nuevas discusiones sobre el tema incorporan el elemento económico, su funcionalidad respecto de la recuperación de zonas deprimidas, sus potencialidades para la habitabilidad y su capacidad de dinamizador económico del entorno. Un enfoque de políticas públicas del mantenimiento del patrimonio cultural, legítima la exención como una política de Estado, permitiendo depurar el escenario de competencias y de recursos.

Para ello es necesario considerar las limitaciones propias de la lectura tradicional de patrimonio, generalmente asociadas a la conservación monumental y arquitectónica, lo que impide una intervención integral y dinámica en el patrimonio cultural construido.

9

⁹ Esto conduce a reflexionar sobre la conveniencia de dividir la ciudad en tratamientos urbanísticos.



El artículo 124 del Decreto Distrital 190 de 2004¹⁰ estableció de manera especial el **patrimonio construido**, conformado por “los **Bienes de Interés Cultural** tales como sectores, inmuebles, elementos del espacio público, caminos históricos y bienes arqueológicos, que poseen un interés histórico, artístico, arquitectónico o urbanístico,” (negrilla fuera del texto).

En tanto que el artículo 148 del Decreto 364 de 2013¹¹, dispone que “los componentes del patrimonio cultural territorial objeto de ordenamiento son los Bienes de Interés Cultural tales como sectores, inmuebles, bienes muebles-inmuebles en el espacio público, caminos históricos que poseen un interés histórico, artístico, arquitectónico o urbanístico y aquellas manifestaciones reconocidas como fundamentales de la identidad territorial de Bogotá.”

A su vez el Código de Policía de Bogotá, Acuerdo 79 de 2003, determina que: “Constituyen patrimonio inmueble del Distrito Capital de Bogotá, los siguientes bienes de interés cultural:

1. Las obras arquitectónicas aisladas con valor especial desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.
2. Las obras de pintura y escultura con reconocido valor artístico e histórico.
3. El centro histórico y los conjuntos o grupos de construcciones y sectores y barrios de la Ciudad en los que se reconocen cohesión y valores de conservación arquitectónica, histórica, estética, ambiental, paisajística o sociocultural”.

Complementariamente, existen otras herramientas de gestión, de tipo financiero, como la participación en plusvalías, la contribución por valorización, los títulos valor de derechos adicionales de construcción y desarrollo y los bancos inmobiliarios. Todos estos instrumentos se constituyen en importantes aportes a la viabilización del desarrollo urbano y la conservación del patrimonio cultural construido. (Ley 388 de 1997).

Por último, también como parte del marco de referencia del patrimonio cultural se encuentra la Ley 397 de 1997 o Ley General de Cultura, que desarrolla los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política e incluye normas sobre patrimonio cultural, y sobre fomento y estímulos a la cultura entre otras disposiciones. La ley determina

¹⁰

¹⁰ “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”

¹¹

¹¹ “Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004”



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

el objeto primordial de la política cultural y los objetivos principales de la política de patrimonio¹² y señala que *“el desarrollo económico y social deberá articularse estrechamente con el desarrollo cultural, científico y tecnológico”*.¹³

En desarrollo de lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 313 de la Constitución, la Ley establece que a las entidades territoriales, con base en los principios de descentralización, autonomía y participación, les corresponde la declaratoria y el manejo del patrimonio cultural y de los bienes de interés cultural del ámbito municipal, distrital, departamental, a través de las alcaldías municipales y las gobernaciones respectivas, y de los territorios indígenas.¹⁴

La Ley 1185 dispone que *“la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural se aplicará el principio de coordinación entre los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, de los territorios indígenas y de los de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993”*¹⁵ y regula el procedimiento para la declaratoria y manejo de los bienes de interés cultural.

En este último aspecto, referido al manejo de los bienes de interés cultural, la misma ley determina que *“La intervención solo podrá realizarse bajo la supervisión de profesionales en la materia debidamente registrados o acreditados ante la respectiva autoridad”* y que *“La autorización de intervención que debe expedir la autoridad competente no podrá sustituirse, en el caso de bienes inmuebles, por ninguna otra clase de autorización o licencia que corresponda expedir a otras autoridades públicas en materia urbanística”*¹⁶.

En lo que tiene que ver con las faltas contra el patrimonio cultural de la Nación también la Ley señala las autoridades competentes para sancionarlas.¹⁷ Finalmente, respecto de los estímulos para la conservación del patrimonio cultural de la Nación se dispone que *“Los propietarios de bienes muebles e inmuebles declarados como de interés cultural, o los terceros que hayan solicitado y obtenido dicha declaratoria, podrán deducir la totalidad de los gastos*

12

1 Título I. Artículos 2 y 5. Ley 397 de 1997.

13

1 Título I. Artículo 1. Ley 397 de 1997.

14

1 Artículo 8. Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 5 de la ley 1185 de 2008.

15

1 Artículo 8. Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 5 de la ley 1185 de 2008.

16

□ Título II. Artículo 11. Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 7 de la ley 1185 de 2008

17

1 Título II. Artículo 15. Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 10 de la ley 1185 de 2008

en que incurran para la elaboración de los Planes Especiales de Protección y para el mantenimiento y observación de estos bienes aunque no guarden relación de causalidad con la actividad productora de renta.¹⁸

- **La distribución equitativa de cargas y beneficios: Ley 388 de 1997**

En la exposición de motivos de la Ley 388 de 1997 se habla de la importancia de consagrar la distribución equitativa de las cargas y beneficios por constituirse en un principio de solidaridad y mecanismo democrático para subsanar las inequidades que surgen en el proceso de desarrollo y crecimiento de las ciudades.

Esta Ley, que fundamenta el ordenamiento del territorio en la función social y ecológica de la propiedad, además de la prevalencia del interés general sobre el particular, a su vez lo fundamenta en la distribución equitativa de cargas y beneficios.

- **Incentivos a la conservación patrimonial, en países vecinos**

El enfoque tradicional con respecto a la salvaguardia del patrimonio cultural urbano suele estar basado más en el control que en la promoción. La acción sobre el patrimonio se limita así, a difundir las normas bajo las cuales se pueden llevar a cabo determinadas intervenciones, pero carece de instrumentos efectivos para incentivar y viabilizar los proyectos que buscan la rehabilitación del patrimonio construido. Por fortuna, esta visión empieza a cambiar en las grandes capitales de América Latina.

Efectivamente, las experiencias latinoamericanas evidencian la necesidad de diseñar instrumentos de variado tipo, encadenar acciones diversas y estimular la participación activa de la sociedad civil. Del mismo modo, estas señalan que los incentivos por sí solos no son eficaces cuando se trata de la rehabilitación urbana del patrimonio construido. Es necesario que estos se acompañen de asesoría técnica, facilidades administrativas y líneas de financiación especiales, adecuadas a las exigencias del patrimonio construido y sus habitantes.

En el caso del programa “échame una manita” del Fideicomiso del Centro Histórico de México D.F.¹⁹ el enfoque promocional del proyecto se apoyó en el

¹⁸

¹⁹ Artículo 56 de la ley 397 de 1997 modificado por el artículo 14 de la Ley 1185 de 2008.

¹⁹

¹⁹ Ver www.cyp.org.mx/chcm/echame.html

convencimiento de la valía de todas las acciones, por insignificantes que éstas parecieran. Así, se articularon en torno a la promoción del centro, la restauración de edificios, el mejoramiento de inquilinatos, la recuperación de fachadas, la limpieza de plazas, la promoción de eventos gastronómicos y culturales, etc. Todas estas acciones dieron un respaldo real al programa, porque involucraron a una gran diversidad de actores en la recuperación del centro histórico.

En éste, y otros casos, la permanente asesoría a la población a través de un *"Ejecutivo de proyecto"*, encargado del seguimiento de cada proyecto, se convirtió en factor de éxito. El ejecutivo presta colaboración al propietario en la consecución de los financiamientos requeridos, la gestión ante las autoridades de los permisos y licencias, así como la obtención de los incentivos que el gobierno de la ciudad otorga a la conservación del patrimonio cultural. Por otra parte, estas facilidades administrativas suelen acompañarse de la asesoría técnica necesaria para la integración de los expedientes técnicos de los proyectos y obras.

Estas reducciones fiscales nunca se ofrecieron por el sólo hecho de poseer el inmueble un reconocimiento como patrimonio de la ciudad. En todos los casos los incentivos se supeditaron a la inversión en los inmuebles por parte del propietario y las proporciones de éstos se regularon de acuerdo con los montos aplicados a la obra. Anualmente, hubo un control efectivo y una evaluación del resultado de la aplicación de los beneficios tributarios.

En los casos señalados, se diseñaron *"mesas de proyectos"* interinstitucionales, lo cual permitió superar la desalentadora tramitología frecuente al hacerse revisiones parciales e independientes, por parte de cada dependencia pública involucrada en la aprobación de los proyectos. La coordinación entre las Instituciones permitió abatir los tiempos, simplificar los trámites y, sobre todo, reducir las molestias para los propietarios e inversionistas, que antes tenían que recurrir a muy diversas oficinas para obtener sus permisos y licencias.

Por otra parte, es evidente que para el logro de intervenciones de calidad se requiere de un apoyo técnico adecuado, desde la elaboración de los proyectos, hasta la ejecución de las obras. En el caso mexicano, cuando fue posible, este apoyo técnico lo proporcionó el Fideicomiso directamente. Cuando ello no era factible, se procuró poner en contacto a los propietarios de los inmuebles con oficinas de arquitectos, diseñadores y constructores de reconocida capacidad y con experiencia en las diversas áreas de la restauración del patrimonio cultural. Esta decisión afortunada permitió la incorporación al programa de un gran número de arquitectos restauradores, garantizando una óptima calidad de las obras.

En suma, son múltiples las posibilidades que el Distrito Capital puede explorar en la vía promocional del patrimonio. Bogotá D. C. tiene algunos retos importantes en este sentido y para ello cuenta con la posibilidad de conocer de cerca la experiencia de otros países de América Latina y el Caribe, que más tempranamente han iniciado la tarea. Uno de los desafíos en esta materia, adicionalmente al diseño de un adecuado y variado paquete de incentivos, es permitir la utilización de inmuebles patrimoniales desocupados que por normas no contextualizadas en la realidad de los sectores urbanos, pareciera que no tienen utilización posible.

- **Revitalización en el concepto de sostenibilidad**

El estudio ya citado sobre valoración económica del patrimonio destaca respecto de la medición económica del patrimonio en las ciudades y en los procesos de revitalización de los centros históricos y en general de los sectores patrimoniales que:

1. Los impactos que se derivan de la inversión en sí en los bienes culturales y los que derivan sólo de la actividad económica general o de la inversión que normalmente realizan los gobiernos en todas las áreas o a favor de todas las poblaciones, incluidas las que están localizadas alrededor del área de interés cultural y,
2. Como en toda inversión, existen alternativas a los recursos disponibles, es decir, costos de oportunidad. Recursos invertidos en otras áreas de la actividad pueden ser más o menos rentables, socialmente hablando, que las inversiones en bienes o patrimonios históricos.

“Al respecto, un estudio realizado en Estados Unidos comparó los efectos sobre el empleo y el valor de la producción local de invertir un millón de dólares ya sea en rehabilitación de edificios o centros históricos o en las principales 17 ramas de la industria manufacturera. En cuanto al número de nuevos empleos las cifras fueron de 21 para la industria manufacturera y de 31 para la rehabilitación de edificios.

Respecto al valor añadido, los multiplicadores fueron de 1.1 para la industria y de 1.4 para la rehabilitación de los edificios. Estos más grandes multiplicadores de la preservación de los edificios y centros históricos son una consecuencia de que este tipo de actividad es mucho más intensiva en mano de obra local, generalmente especializada, que las otras actividades. No se trata de construcción corriente sino de rehabilitación”²⁰



En el Distrito, con el argumento del costo que ha significado para la ciudad el equivocado reconocimiento de dichos beneficios en algunos casos puntuales, se ha llegado a proponer su desmonte y posible eliminación, sin consideración de las potencialidades que la misma medida, aplicada adecuadamente, puede significar en la preservación de sectores y bienes de interés patrimonial.

- **La revitalización en el contexto de la apropiación social del patrimonio**

Es preciso señalar que el desarrollo urbano no se limita a un hecho puramente físico, por el contrario, las decisiones sobre el territorio tienen consecuencias directas en las estructuras sociales de las comunidades que lo habitan. El lugar contiene y transmite significados que han sido elaborados culturalmente a través del tiempo. Por lo tanto, al reflexionar sobre la relación entre desarrollo urbano y conservación del patrimonio, además de establecer las distancias entre aproximaciones, se debe considerar las incidencias sociales que implica su intervención.

Esto lleva a fijar la atención en que los bienes están inmersos en una realidad social compleja y que el carácter patrimonial de los mismos no se limita al hecho construido, sino que debe extenderse al contexto en que se enmarca. Son los valores de la comunidad los que le atribuyen características excepcionales al patrimonio, en otras palabras, el patrimonio se legitima por medio de una comunidad que lo soporta y lo reconoce como tal.

Lo anterior se señala teniendo presente que, si bien los incentivos son necesarios y urgentes, acciones que se centran exclusivamente en los bienes y en el contexto físico de la ciudad, conducen a la desterritorialización y a la transformación de prácticas sociales de aquellas comunidades que tradicionalmente se han relacionado con ese entorno. En esta medida, la evaluación del contexto sociocultural y socioeconómico resulta cardinal para lograr el equilibrio entre los diferentes tipos de desarrollo urbano y la conservación; y sostenibilidad del patrimonio.

En esta medida, la apuesta que se hace sobre el manejo del patrimonio de la ciudad apunta directamente a la protección de los valores que representa el patrimonio, y por lo tanto, más que cristalizar en el tiempo los hechos arquitectónicos en sí mismos, busca mantener la identidad territorial de la ciudad. En consecuencia,

⁷ Citado en el estudio: The World Bank (diciembre 2001), *Cultural Properties in Policy and Practice*, Anexo 3 (Cultural Heritage and Tourism), para un análisis de la relación entre el turismo y el patrimonio histórico, pag. 20.

acciones como la rehabilitación, uso y disfrute del patrimonio encaminadas a fortalecer los sentimientos y la conciencia patrimonial debe ser respaldados para garantizar una concordancia entre el patrimonio y su valoración social.

- **Antecedentes de la exención en el Distrito Capital**

Desde el año de 1994 el Distrito Capital reconoció la carga que para la ciudad implica la titularidad de un bien de interés cultural, expidiendo el Decreto Distrital 678 de 1994, *"por el medio del cual se reglamenta el Acuerdo 6 de 1990 y se asigna el Tratamiento Especial de Conservación Histórica al Centro Histórico y a su sector sur del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones."*

En virtud de esta disposición el pago de servicios públicos de los bienes clasificados en la categoría de conservación integral o tipológica se equiparó al estrato uno.

Posteriormente, se expidió el Acuerdo 105 de 2003, *"Por el cual se adecuan las categorías tarifarias del impuesto predial unificado al Plan de Ordenamiento Territorial y se establecen y racionalizan algunos incentivos"*, en esta norma se otorgó la exención del impuesto predial para los bienes de interés cultural que hayan sido declarados como tal, en el Plan de Ordenamiento Territorial en las categorías de conservación monumental, integral o tipológica, al expresar:

"Como incentivo para su conservación tendrán derecho a exención del impuesto predial unificado, hasta el 31 de diciembre de 2009, los predios que de acuerdo con las definiciones establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá hayan sido declarados Inmuebles de Interés Cultural en las categorías de conservación monumental, integral o tipológica ...".

Esta norma, como incentivo para la conservación de los bienes de interés cultural tendrán derecho a exención del impuesto predial unificado, hasta el 31 de diciembre de 2009, los predios que de acuerdo con las definiciones establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C. hayan sido declarados Inmuebles de Interés Cultural en las categorías de conservación monumental, integral o tipológica, en los siguientes porcentajes de impuesto a cargo que se establecen de acuerdo con una tabla, que tiene las siguientes especificidades; reconoce inmueble hasta 5 pisos, con porcentajes de exención así:

Para la categoría monumental: dotacional 100 %, residencial Estratos 1 y 2: 100%, estratos 3 y 4: 85%. Otros: 70%.

Para categoría integral; dotacional 80%; residencial, estratos 1 y 2: 80% estratos 3 y 4: 65% Otros: 50%.

Para categoría tipológica: dotacional 60 %, residencial, estratos 1 y 2: 60%, estratos 3 y 4: 45% y otros: 30%.

Para inmuebles con pisos superiores a cinco: dotacional: 40% residencial, estratos 1 y 2: 40% estratos 3 y 4: 25% y otros: 10%.

Como característica del acuerdo, inicialmente se pensó que no existía ningún reconocimiento para los estratos 5 y 6, pero el Consejo de Estado²¹ expresó lo siguiente:

" (...) En consecuencia, la Sala considera que todos los predios declarados de interés cultural en el Distrito Capital están incluidos dentro de la tabla de exenciones; y que la definición de porcentajes para los estratos 1, 2, 3 y 4 la hizo el Concejo Distrital teniendo en cuenta la capacidad contributiva de los propietarios; para los restantes, es decir para los residenciales de estratos 5 y 6, además de los predios comerciales, financieros, industriales, depósitos y parqueaderos y en general todos aquellos no clasificados como dotacionales o predios residenciales de los estratos 1 al 4, los incluyó en la columna "otros", como lo expone el concepto demandado.

"No es de recibo que si a los predios distintos a los clasificados en la tabla, residenciales estratos 5 y 6, les corresponde el mismo porcentaje de exención, deban repetirse las columnas para cada uno de ellos, cuando lo que se está indicando en la columna "otros" es un mismo porcentaje de exención para un grupo de predios, cuyos usos y estratos no están incluidos dentro de los dotacionales o los residenciales estratos 1 a 4.

"Una interpretación contraria llevaría a concluir que, los predios de los estratos 5 y 6 carecen de exención, inferencia injusta y equivocada a juicio de la Sala, según el tenor literal del artículo 4º, que incluye todos los predios que sean declarados de interés cultural y precisamente es esa la razón por la cual de manera taxativa el Concejo contempló una casilla y una tarifa especial denominada "otros", para incluir allí todos los bienes inmuebles declarados de interés cultural, distintos de los dotacionales y residenciales estratos 1 a 4.

21

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 14 de agosto de 2008, Expediente 16003, Magistrado Ponente Dr. Héctor J. Romero Díaz.



"La anterior posición de la Sala se edifica sobre los principios de equidad y progresividad propios del régimen fiscal colombiano, que precisamente sirvieron al Concejo de Bogotá para asignar los porcentajes según la capacidad contributiva de los administrados, de tal manera que quienes tengan mayor capacidad económica, deben contribuir en mayor grado a las cargas del sostenimiento del Estado, prueba de ello es que los predios con mayor aprovechamiento (industriales, comerciales, financieros, parqueaderos) o mayor capacidad de pago (estratos 5 y 6) gozan de un menor porcentaje de exención."

Contempló un Parágrafo Primero que señaló: *"Los predios que de acuerdo con las definiciones establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá hayan sido declarados Inmuebles de Interés Cultural en las categorías de conservación monumental, integral o tipológica en los cuales se desarrollen usos mixtos y dentro de ellos se encuentren los usos relacionados a continuación, aplicarán como porcentaje de exención del impuesto a cargo el que corresponda según la categoría de inmueble y tipo de conservación en el siguiente orden de uso: dotacional con cualquier otro uso aplica porcentaje de exención que corresponda al uso dotacional de su categoría; industrial y/o comercial con cualquier otro uso excepto dotacional, aplica porcentaje de exención que corresponda al uso otros de su categoría"*.

El Acuerdo 426 de 2009, *"Por medio del cual se modifica parcialmente el Acuerdo 201 de 2005 y se adoptan medidas en materia de Impuesto Predial Unificado"*, derogó el artículo 4 del Acuerdo 105 de 2003 consagrando una exención del impuesto predial para aquellos bienes declarados como monumentos nacionales o inmuebles de interés cultural del ámbito nacional o distrital.

Este Acuerdo incluyó los siguientes criterios:

1. Disminución del monto de la exención.
2. Nuevos criterios de acceso y permanencia a la exención para garantizar la conservación del inmueble: Pago oportuno, -Uso residencial, comercial, dotacional, industrial o financiero, -Máximo 5 pisos construidos, -Equiparación al estrato 1 para pago de servicios.
3. Establecimiento de un sistema coordinado y eficiente de competencias entre las autoridades públicas, con asignación de recursos previstos en el presupuesto anual y girados por la Secretaría de Hacienda de Bogotá, directamente al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural o quien haga sus veces



4. Exención para los estratos 5 y 6 en edificaciones de hasta 3 pisos, exención para los estratos 5 y 6 en edificaciones de 4 y 5 pisos.

5. Reconocimiento de la exención para dotacionales privados, comercio y servicios industriales y financieros del 10%.

Finalmente, en el artículo 6 del mencionado Acuerdo 426 de 2009 se dispuso la vigencia de dicha exención, la cual aplicaría desde el 1° de enero de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2013.

Es importante resaltar que el Decreto Nacional 1337 de 2002²² establece las compensaciones para el tratamiento de conservación, siendo el principal instrumento de compensación la transferencia de derechos de construcción y desarrollo. Pero este mismo Decreto establece como mecanismos de compensación alternativos en aquellos municipios que no hayan optado por la asignación de derechos transferibles, la equiparación al estrato 1 para pago de servicios y la tarifa reducida de impuesto predial, que es el caso del Distrito. De manera que en aplicación del artículo 13° del Decreto 151 de 1998²³ y el artículo 4° del 1337 de 2002, se propone establecer la sanción de devolución del beneficio, en este caso la exención, como tarifa reducida en el impuesto predial, indexado por IPC más 10 puntos.

- **Caracterización de los bienes de interés cultural beneficiarios de la exención para la vigencia 2013.**

Sobre la información que soporta el Plan de Revitalización del Centro Tradicional de Bogotá desarrollado por el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural podemos caracterizar los bienes de interés cultural beneficiarios de la exención de la siguiente manera:

1. El total de predios que gozan de exenciones en los estratos 5 y 6 es de 446 correspondientes al 1 y 2% respectivamente. Dichos predios se localizan en 128 lotes y territorialmente la gran mayoría de estos se encuentran concentrados entre las calles 67 y 100 al oriente de la Autopista norte, en los barrios el Nogal,

22

□ "Por el cual se reglamenta la Ley 388 de 1997 y el Decreto-ley 151 de 1998, en relación con la aplicación de compensaciones en tratamientos de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo".

23

□ "Por el cual se dictan reglas relativas a los mecanismos que hacen viable la compensación en tratamiento de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo".

Refugio, la Cabrera, Bellavista y el Retiro.

2. 12.466 predios beneficiados no excluidos no se encuentran estratificados por corresponder a destinos diferentes al residencial, esto equivale al 70% de los predios. El destino económico predominante es el comercial con un total de 11.438 predios. Territorialmente estos predios se encuentran extendidos a lo largo de la ciudad central.
3. El estrato 4, tiene 2.311 predios beneficiados, que corresponden al 12% del total, y se concentran en 1.544 lotes, la mayor parte entre las CI 26 y la 63 en los barrios Palermo, San Luis, Magdalena, La Soledad, Armenia, Teusaquillo, Sagrado Corazón y Santa Teresita entre otros.
4. El estrato 3, tiene 1.897 predios con exenciones, que corresponden al 10 % del total, y se concentran en 836 lotes. La mayoría se encuentran en la Upz Candelaria y al norte de la CI 63 en los barrios Muequetá y Baquero.
5. El estrato 2, tiene 989 predios beneficiados, que corresponden al 5 % del total, y se concentran en 656 lotes. Se encuentran localizados dentro del centro tradicional y se extienden en la periferia sur en el barrio las Cruces.
6. 5.643 predios tienen destino residencial y corresponden al 30% de los Bienes que son objeto de exención, compuestos por bienes en los estratos 2, 3, 4, 5 y 6.
7. Los predios con destino catastral Dotacional Público equivalen al 3% del total de los predios exentos objeto de exención con un total de 448 predios.

III. MARCO JURÍDICO

MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política, sobre el Patrimonio Cultural establece:

“ARTICULO 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”.

(...)

“ARTICULO 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de

oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

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

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

ARTICULO 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica”.

“ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio”.

“ARTICULO 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”.

MARCO LEGAL:

a) CONCESIÓN DE EXENCIONES TRIBUTARIAS

El marco normativo Colombiano permite que las entidades territoriales puedan otorgar exenciones tributarias, según lo establecido en Ley 14 de 1983, *"Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones"*, al señalar que:

"ARTÍCULO 38. Los municipios sólo podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por plazo limitado, que en ningún caso excederá de diez años, todo de conformidad con los planes de desarrollo municipal".
(Subrayado fuera del texto).

Lo anterior, en consideración a que según el artículo 166 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal establece:

"Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva; gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. El Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones respecto de derechos o impuestos de tales entidades".
(Subrayado fuera de texto).

Igualmente, el artículo 258 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal, estableció que *"Los municipios y el Distrito Especial de Bogotá sólo podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por plazo limitado, que en ningún caso excederá de diez (10) años, todo de conformidad con los planes de desarrollo municipal"*, disposición que ya había sido consagrada en la Ley 14 de 1983.

En concordancia con la norma nacional, el Decreto Distrital 352 de 2002, *"Por el cual se compila y actualiza la normativa sustantiva tributaria vigente, incluyendo las modificaciones generadas por la aplicación de nuevas normas Nacionales que se deban aplicar a los tributos del Distrito Capital, y las generadas por Acuerdos del orden Distrital"*, consagra igualmente la posibilidad de otorgar exenciones tributarias por el término de diez años, así:

"Artículo 10. Exenciones transitorias.

El Concejo Distrital sólo podrá otorgar exenciones por plazo limitado, que ningún caso excederán de diez (10) años, todo de conformidad con los planes de desarrollo del Distrito Capital"



En este sentido, la Corte Constitucional en Sentencia que declaró la exequibilidad del artículo 38 de la Ley 14 de 1983, expresó que:

“... los municipios solamente podrán otorgar exenciones de los impuestos municipales por un término máximo de diez años. Estando en claro que la autonomía de los municipios no es absoluta, hay que atender también al hecho de que la finalidad ostensible del artículo demandado es la protección de los fiscos municipales, finalidad que está de acuerdo con el principio de que la autonomía de las entidades territoriales se ejerce dentro de los límites de la Constitución y de la ley. No tendría sentido el decretar la inexequibilidad de una norma encaminada a defender los fiscos municipales, permitiendo que, por medio de la consagración de exenciones por tiempo indefinido, y, por lo mismo, exageradas, se condenara a los municipios a depender exclusivamente de las transferencias del tesoro de la Nación. Además, resulta razonable el plazo máximo de 10 años establecido en la norma, pues constituye, entre otros, un período suficiente para determinar si la exención ha cumplido los propósitos para los que se estableció. Obsérvese, además, que el artículo 38 respeta el principio consagrado en la norma constitucional, según el cual: solamente los municipios pueden decretar exenciones de sus propios impuestos.

(...)

*No sobra advertir que al cumplirse este plazo máximo de diez años, el municipio, dentro de su autonomía, bien puede volver a decretar la exención o no, y por el período que considere pertinente, dentro del fijado por la ley, pues la norma demandada no impide tal hecho*²⁴”. (Subrayado fuera de texto).

Con relación a la autonomía fiscal de las entidades territoriales, el máximo Tribunal Constitucional consideró que:

*“ (...) En síntesis, el municipio que antes aparecía relegado en un tercer plano, después de la nación y los departamentos, es hoy la célula fundamental de la estructura política y administrativa del Estado; lo que significa que el poder central no puede injerir en las gestiones y decisiones que se asuman a nivel local, de acuerdo con las competencias establecidas, pues si tal ocurre se compromete la autonomía administrativa, patrimonial y fiscal que la Constitución les reconoce a los entes territoriales descentralizados con las limitaciones señaladas en la Constitución y la ley.”*²⁵

24

□ Corte Constitucional, Sentencia C-195 del 17 de abril de 1997, M.P. Dra. Carmenza Isaza de Gómez

25



Resulta claro que a través de la exención tributaria se pueden fomentar y apoyar ciertos sectores que no cuentan con los recursos suficientes para cumplir los fines esenciales del Estado, así la Corte Constitucional ha manifestado que:

“Las exenciones tributarias son medidas legislativas a través de las cuales se impide el nacimiento de una obligación tributaria en relación con determinados sujetos o se disminuye la cuantía de la misma, por consideraciones de política fiscal. Debe atender a los principios de generalidad y homogeneidad, y se identifican por su carácter taxativo, limitativo, inequívoco, personal e intransferible, de manera que sólo operan a favor de los sujetos pasivos que se subsuman en las hipótesis previstas en la ley. En relación con los propósitos que persigue el Estado al implementar beneficios de naturaleza fiscal, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la exención tributaria no es un fin para el Estado ni para el sujeto pasivo de la obligación fiscal, sino que se trata de un instrumento de estímulo tributario que puede estar orientado hacia diferentes propósitos”²⁶

b) CONCEPTO DE BIENES DE INTERÉS CULTURAL

El artículo 3 del Decreto Distrital 606 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”, define:

“De conformidad con lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial, los Bienes de Interés Cultural regulados por este Decreto, son:

1. Inmuebles de Interés Cultural. Los Inmuebles de Interés Cultural están constituidos por:

a) Inmuebles localizados en áreas consolidadas: Corresponden a inmuebles localizados fuera de los Sectores de Interés Cultural, que por sus valores arquitectónicos, artísticos o históricos, merecen ser conservados.

b) Inmuebles localizados en áreas no consolidadas: Corresponde a inmuebles que se encuentran aislados de los contextos consolidados, localizados en áreas que no han sufrido proceso de urbanización en suelo urbano, de expansión o

□ Corte Constitucional, Sentencia C-506 del 9 de noviembre de 1995, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz

26

□ Corte Constitucional. Sentencia C-748 del 20 de octubre de 2009. Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil.

rural del Distrito Capital y que poseen valores arquitectónicos, artísticos y ambientales”.

A su vez, el Código de Policía de Bogotá, Acuerdo 79 de 2003, determina que: *“Constituyen patrimonio inmueble del Distrito Capital de Bogotá, los siguientes bienes de interés cultural:*

- a) *Las obras arquitectónicas aisladas con valor especial desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.*
- b) *Las obras de pintura y escultura con reconocido valor artístico e histórico.*
- c) *El centro histórico y los conjuntos o grupos de construcciones y sectores y barrios de la Ciudad en los que se reconocen cohesión y valores de conservación arquitectónica, histórica, estética, ambiental, paisajística o sociocultural”.*

El artículo 124 del Decreto Distrital 190 de 2004 (POT del Distrito Capital) ya citado consideraba de manera especial el patrimonio construido.

Por otro lado, 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, menciona:

“Artículo 7°. 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.

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

Como ya se mencionó anteriormente, el artículo 148 del Decreto 364 de 2013, modificadorio del anterior POT, dispone que *“los componentes del patrimonio cultural territorial objeto de ordenamiento son los Bienes de Interés Cultural tales como sectores, inmuebles, bienes muebles-inmuebles en el espacio público, caminos*

históricos que poseen un interés histórico, artístico, arquitectónico o urbanístico y aquellas manifestaciones reconocidas como fundamentales de la identidad territorial de Bogotá.”

c) INCENTIVOS Y COMPENSACIONES PARA PROPIETARIOS DE BIENES DE INTERES CULTURAL

Los propietarios de bienes declarados como de interés cultural, sufren limitaciones en el ejercicio de sus derechos de propiedad frente a estos inmuebles, situación que no es desconocida por el ordenamiento jurídico, pues la Ley 388 de 1997, “*Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*”, preceptúa que:

“Artículo 48. COMPENSACION EN TRATAMIENTOS DE CONSERVACION. Los propietarios de terrenos e inmuebles determinados en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, deberán ser compensados por esta carga derivada del ordenamiento, mediante la aplicación de compensaciones económicas, transferencias de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas que se reglamenten”. (Subrayado fuera del texto)

El Decreto Nacional 763 de 2009, por el cual se reglamenta 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, indica.

Artículo 4: Competencias institucionales públicas. Para los fines de este decreto, son entidades públicas del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación, el Instituto Caro y Cuervo, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, los Consejos Departamentales y Distritales de Patrimonio Cultural, los departamentos, los distritos y municipios ...

(...)

5. De los distritos.

A los Distritos a través de la respectiva alcaldía distrital, de conformidad con el artículo 82 de la ley 397 de 1997, modificado por el artículo 5° de la ley 1185 de 2008, les corresponde cumplir respecto de los BIC del ámbito distrital que declare o pretenda declarar como tales, competencias análogas a las señaladas en el numeral 1.2 y sus subnumerales de este artículo.



(...)

Del mismo modo les compete, en coordinación con el respectivo Concejo Distrital, destinar los recursos que las leyes y los presupuestos correspondientes señalan para las acciones relativas al Patrimonio Cultural de la Nación en lo de su competencia.

(...)

Artículo 14. Objetivo de los PEMP. Los Planes Especiales de Manejo y Protección - PEMP- son un instrumento de gestión del Patrimonio Cultural de la Nación, mediante el cual se establecen acciones necesarias con el objetivo de garantizar la protección, conservación y sostenibilidad de los BIC o de los bienes que pretendan declararse como tales si a juicio de la autoridad competente dicho Plan se requiere.

Los PEMP como instrumento del Régimen Especial de Protección de los BIC, deben:

i. Definir las condiciones para la articulación de los bienes con su contexto físico, arquitectónico, urbano o rural, los planes preexistentes y su entorno socio – cultural, partiendo de la conservación de sus valores, la mitigación de sus riesgos y el aprovechamiento de sus potencialidades.

ii. Precisar las acciones de protección de carácter preventivo y/o correctivo que sean necesarias para la conservación de los bienes.

iii. Establecer las condiciones físicas, de mantenimiento y de conservación de los bienes.

iv. Establecer mecanismos o determinantes que permitan la recuperación y sostenibilidad de los bienes.

v. Generar las condiciones y estrategias para el mejor conocimiento y la apropiación de los bienes por parte de la comunidad, con el fin de garantizar su conservación y su transmisión a las futuras generaciones. (Subrayado fuera de texto).

d) PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

Frente a la defensa del patrimonio cultural material de la Nación, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido reiterativa en el sentido de que dichos bienes

Handwritten signature

deben ser protegidos por parte del Estado, cuya carga para el particular propietario de este tipo de bienes "... se relacionan con su disponibilidad y ello incluye, por supuesto,

*el uso o destinación que ha de darse al bien para efectos de su conservación y protección. En estos eventos, los propietarios de estos bienes, están obligados a tomar las medidas que sean necesarias para su mantenimiento. En contraposición, el Estado puede reconocer ciertas compensaciones y beneficios en su favor, las que, en todo caso, han de ser proporcionales a la limitación del derecho a la propiedad que se llegue a imponer*²⁷.

Por otra parte, la Corte Constitucional ha expresado que el Estado tiene un deber de protección del patrimonio cultural de la Nación:

*"Por su parte, la Constitución de 1991, con un propósito claro de defensa del patrimonio cultural en sus diversas manifestaciones, impuso al Estado el deber de fomentar y promover el acceso a la cultura (artículo 70). En el entendido que ésta, en todos sus aspectos, es una expresión de la nacionalidad. Por tanto, estableció que el patrimonio cultural de la Nación debía estar bajo la protección del Estado y, refiriéndose al patrimonio arqueológico y a los demás bienes que conforman la identidad nacional, se determinó que pertenecían a la Nación y, como tal, eran inalienables, inembargables e imprescriptibles. En estos casos, es claro que si estos bienes están en poder de particulares o de un ente territorial, corresponde a la Nación hacer uso de los mecanismos establecidos por la ley, para que éstos pasen a integrar su patrimonio, garantizando siempre los derechos que aquéllos tengan sobre éstos. (...)"*²⁸

IV. COMPETENCIA DEL CONCEJO DISTRITAL

De acuerdo con lo establecido en el artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, corresponde al Concejo Distrital:

27

□ Corte Constitucional, Sentencia C-366 del 29 de marzo de 2000, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

28

□ Corte Constitucional. Sentencia C-366 del 29 de marzo de 2000. Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

"3. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas: ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquéllos.

(...)

13. Regular la preservación y defensa del patrimonio cultural.

V. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", expresa:

"En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

(...)

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público".

Como lo muestra el Cuadro 1, para la vigencia 2012 el costo fiscal de la exención del pago de predial para los Bienes de Interés Cultural fue de \$6.150 millones (0,12% del total del recaudo tributario obtenido en este año) y según el presupuesto proyectado por la Secretaría Distrital de Hacienda para el 2013, el costo fiscal de la exención para esta vigencia será de \$8.710 millones (0,14% del total tributario proyectado para cierre de 2013).

AS

Cuadro 1
Predial Unificado
Costo Fiscal de Exenciones 2012-2013
Millones de \$

Concepto	2012	2013
	Presupuesto	
Predial Unificado	12.944	11.679
Actos terroristas y catástrofes	2.548	2.969
Bienes de interés cultural	6.150	8.710
Secuestrados y desaparecidos	4	ND
Predios EAAB, ETB y EEB	4.242	NA

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección de Estadística y Estudios _Fiscales

Para la desagregación del costo fiscal por estratos, se utilizan los datos del ejercicio de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá sobre datos que ofrece la Base catastral, la Emisión de Predial, las Marcas de no emisión de Predial y las Marcas de depuración de la emisión de la Oficina de Información Tributaria, para las vigencias 2012 y 2013. Los resultados se presentan en los Cuadros 2 y 3:

Cuadro 2		
Exención Impuesto Predial		
Bienes de Interés Cultural 2012		
Estrato	Predios	Costo Exención
2	941	89.689.000
3	2709	359.631.000
4	2164	1.266.072.000
5	98	113.311.000
6	229	513.241.000
No indica	12693	3.808.249.000
Total	18834	6.150.193.000

Fuente : Marco Fiscal de Mediano Plazo

Cuadro 3		
Exención Impuesto Predial		
Bienes de Interés Cultural 2013		
Estrato	Pedios	Costo Exención
2	989	138.084.000
3	1897	394.404.000
4	2311	1.411.840.000
5	131	131.979.000
6	315	602.504.000
No indica	12466	6.031.138.000
Total	18109	8.709.949.000

Fuente : Marco Fiscal de Mediano Plazo

La exención pretende compensar entonces la carga económica de conservación del patrimonio que es asumida por el propietario del inmueble. De esta manera, el costo fiscal de la exención se ve compensado por los recursos que el Distrito no tiene que invertir de manera directa para garantizar la conservación de estos inmuebles.

De conformidad con el análisis realizado de manera atenta y respetuosa ponemos a consideración del Honorable Concejo Distrital la modificación del artículo 6 del Acuerdo 426 de 2009.


RICARDO BONILLA GONZÁLEZ
 Alcalde Mayor de Bogotá D.C. (E)


ALEJANDRO HERRERA LOZANO
 Secretario Distrital de Hacienda (E)


CLARISA RUÍZ CORREAL
 Secretaria de Cultura, Recreación y Deporte

Sede Administrativa: Carrera 30 No 25-90 - Código Postal 111311

Dirección de Impuestos de Bogotá:

Avenida Calle 17 No 65B-95 -

Código Postal 111611



BOGOTÁ
HUMANA

Sede Administrativa CAD Carrera 30 No. 25-90

Sede Dirección Distrital de Impuestos - Av. Calle 17 No. 65 B - 95

PROYECTO DE ACUERDO _____ DE 2013

“POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 6 DEL ACUERDO 426 DE 2009”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el Decreto Ley 1421 de 1993, en el numeral 3 y 13 del artículo 12

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO: Modifíquese el artículo 6 del Acuerdo 426 de 2009, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 6: Vigencia de la exención. La exención prevista en el presente Acuerdo para los bienes de interés cultural, estará vigente a partir del 1° de enero de 2010 y hasta el 31 de diciembre de 2019”.

ARTÍCULO SEGUNDO. Vigencias y derogatorias. El presente Acuerdo rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.