

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D. C., cinco (5) de febrero de dos mil quince (2015)

Ref.: Expediente
25000232400020060045701
AUTORIDADES DISTRITALES
Actora: Cámara Regional de la
Construcción de Cundinamarca -CAMACOL

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de enero 21 de 2010 proferida por la Subsección B, de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual resolvió negar las pretensiones de la demanda dirigida contra el Acuerdo Distrital 20 del 20 de octubre de 1995 *“Por el cual se adopta el Código de Construcción del Distrito Capital de Bogotá, se fijan sus políticas generales y su alcance, se establecen los mecanismos para su aplicación, se fijan plazos para su reglamentación prioritaria y se señalan mecanismos para su actualización y vigilancia.”*, expedido por el Concejo de Bogotá.

I. LA DEMANDA

El apoderado de la Cámara Regional de la Construcción de Cundinamarca, interpuso acción de nulidad tipificada en el artículo 84 CCA, con el fin de que se declaren las siguientes:

1.1. Pretensiones:

-Declarar la nulidad del Acuerdo 20 del 20 de octubre de 1995 “Por el cual se adopta el Código de Construcción del Distrito Capital de Bogotá, se fijan sus políticas generales y su alcance, se establecen los mecanismos para su aplicación, se fijan plazos para su reglamentación prioritaria y se señalan mecanismos para su actualización y vigilancia.”

1.2. Hechos.

De acuerdo con los argumentos de la demanda, pretende la parte actora por conducto de su apoderado judicial, que se declare la nulidad del Acuerdo 20 de 1995 proferido por el Concejo de Bogotá, mediante el cual reglamenta la creación del Código de Construcción para el Distrito Capital y regula otras materias relativas a la actividad y el desarrollo urbanístico.

Considera que el Acuerdo Distrital debe ser declarado nulo bajo dos cargos principales: el primero relativo a la violación de las normas constitucionales y legales en las que debía fundarse y el segundo, por presentarse falsa motivación en los antecedentes y fundamentos de hecho y de derecho en que se apoya. Lo anterior al considerar que las autoridades municipales, en concreto el Concejo de Bogotá, no cuenta con las atribuciones para reglamentar al interior de una entidad territorial, la organización de un código

de construcción, ya que los lineamientos de estas materias deben ser definidas por el legislador de forma exclusiva a nivel nacional.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

El demandante señala como vulneradas por el decreto demandado las siguientes disposiciones normativas: los artículos 287 numeral 2º y 313 numeral 7º de la Constitución Política; los artículos 92 y 93 del Decreto Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal); el artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 Régimen Especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, como marco normativo del primer cargo relativo a violación de las normas en que debía fundarse; y los artículos 1 y 288 de la Constitución Política, por falta de competencia del Concejo de Bogotá.

1.3.1. Cargo por violación de normas superiores en que debería fundarse.

Considera la parte demandante que el Acuerdo Distrital 20 de 1995 es nulo por cuanto la Constitución Política y la ley, no le asignaron a los concejos municipales la facultad de expedir códigos de construcción.

En esta medida, afirma que el acto administrativo demandado está confundiendo las funciones que corresponden al Concejo Distrital para reglamentar el uso del suelo, de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales que lo autorizan para ello entre estos, el artículo 12 numeral 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, con la función de inspección y vigilancia en el uso del suelo, asunto que se escapa a su esfera de competencia.

Según el principio de República Unitaria y la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹, al desconocerse las normas superiores en que debía fundarse, la expedición de un código de construcción para Bogotá conlleva el desconocimiento de la cláusula general de competencia legislativa, según la cual correspondería al Congreso de la República regular este tipo de disposiciones, al tratarse de la regulación de aspectos técnicos que deben ser homologados para todo el territorio nacional.

Por la anterior razón, según el apoderado de la demandante, el Concejo de Bogotá al desconocer los límites que le imponen las normas superiores, usurpó las competencias del legislador por cuanto está reglamentando una materia que corresponde al nivel nacional.

1.3.2 Falsa motivación e indebida interpretación

Considera que esta causal se evidencia por el hecho de que el artículo 3º del Acuerdo 20 de 1995 señaló que el Código de Construcción “completa las políticas y normas sobre el desarrollo urbanístico”, lo anterior al considerar que para la fecha en que fue expedido el acto acusado, se encontraba debidamente reglado y definido el tema del desarrollo urbanístico, en normas nacionales entre otras en los artículos 30, 32, 33, 34 y 35 del Decreto Ley 1333 de 1986, disposiciones que en ningún momento le asignaron la facultad de expedir el código de construcción, a la autoridad Distrital.

¹ Sentencia C-837 del 2001. M.P: Jaime Araujo Rentería.

1.3.3. Falsa motivación e indebida interpretación en los considerandos y en el artículo 2º del Acuerdo 20 de 1995

A juicio de la demandante incurrió en indebida motivación el Concejo Distrital al haber consignado en la parte motiva y en el artículo 2º del acto acusado, que el Código de Construcción “es uno de los elementos constitutivos del Plan General de Desarrollo Integrado del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá...”

Lo anterior al considerar que el Plan de Desarrollo Integrado del Distrito contenido en el Acuerdo 031 de 1992, aprobado con base en la Ley Orgánica del Plan, no autorizaba en ninguna de sus disposiciones para que se expidiera el código de construcción en Bogotá.

Aduce la demandante, que la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan Nacional, no autorizaba al Concejo de Bogotá para regular las actividades de construcción en la ciudad. Por lo anterior, considera que el proceso de inspección y vigilancia a las empresas y a las obras de construcción, corresponde a las alcaldías mayores en cada municipio atendiendo las decisiones sobre el procedimiento de control que adopte el Concejo Municipal. Por tanto al interpretarse que en virtud de los planes de desarrollo, el Concejo Distrital tenía competencia para expedir el Código de Construcción de la ciudad, no solo se generó una dualidad de disposiciones sobre materias similares y autoridades distintas, sino un caos jurídico derivado de la función de inspección y vigilancia por parte del Municipio.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de apoderado judicial², presentó escrito mediante el cual se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso la excepción que denominó ausencia de causa para demandar, al considerar que el Acuerdo 20 de 1995 no vulneró ninguna norma de rango superior a la que estuviera sometido ni desconoció disposición legal alguna, pues su expedición fue en ejercicio de las facultades que detenta el Concejo Distrital.

En primer lugar manifestó que el Acuerdo 20 de 1995 tuvo como fundamento legal las disposiciones del Decreto Ley 1400 de 1984, cuyo objetivo fundamental fue el de regular la actividad de la construcción dada la compleja diversidad y magnitud del Distrito Capital, además de establecer un conjunto de normas básicas a las cuales debían ceñirse las edificaciones y obras de infraestructura.

Sostuvo que de acuerdo con el artículo 313 numeral 7 de la Constitución y el numeral 5, del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, el Concejo de Bogotá está plenamente facultado para reglamentar los usos del suelo y vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción en el territorio de la ciudad.

Señala que la facultad que tienen los concejos para reglamentar el uso del suelo, conlleva una función que no está limitada como lo entiende la parte demandante, a la organización de los procesos de expansión urbano o rural en el municipio o Distrito, pues también corresponde, como parte de dicha gestión, la reglamentación de los procesos de desarrollo de los proyectos de

² Visible a folios 82- 89.

vivienda, vías, centros comerciales, sistemas de áreas protegidas, entre otros. Las anteriores facultades implican, que dicha reglamentación posea las normas que faciliten la inspección y vigilancia de los procesos de construcción de vivienda destinada a la población.

Las anteriores actuaciones tienen implícito el hecho de que se trata de un desarrollo normativo, a nivel territorial, de las disposiciones y mandatos del Decreto Ley 1400 de 1984, en donde se regulan las normas sobre sismo resistencia y que resulta aplicable al Distrito Capital, que posteriormente fue derogado por la Ley 400 de 1997, legislación desarrollada por los decretos nacionales 33 de 1998, 34 de 1999 y 2809 de 2000, en lo relativo a normas de diseño y construcción sismo resistente, por lo que afirmó que recogió algunas disposiciones del Acuerdo 20 de 1995, objeto de demanda.

En cuanto al cargo relativo a la falsa motivación del acto acusado, indicó el apoderado de la entidad demandada que para la época de expedición del Acuerdo 20 de 1995, se encontraba vigente el Acuerdo 31 de 1992 *“Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y social de Obras Públicas de Santafé de Bogotá, Distrito Capital, para el periodo 1993-1995”*.

Que en el acuerdo acusado se indicó que el Código de Construcción, fue señalado como uno de los elementos constitutivos del Plan General de Desarrollo Integrado del Distrito Capital, en sus aspectos de desarrollo físico, precisamente porque uno de los objetivos del Plan de Desarrollo, era asegurar el crecimiento armónico e integrado de la ciudad, mejorando las condiciones y la calidad de vida de sus habitantes.

Menciona que dentro de la parte estratégica de dicho Plan se cuenta el desarrollo social y humano, los servicios públicos, el tránsito, transporte y obras viales, el ambiente y los recursos naturales, el desarrollo físico, la participación comunitaria y la descentralización, por supuesto también el desarrollo económico y las finanzas distritales.

Que debido a que para el año 1995 era evidente la proliferación de normas y reglamentos que regulaban la actividad constructora, esto constituyó una de las razones que motivaron la expedición del Código de Construcción, porque se pensó que el Acuerdo 20 de 1995, completaba las políticas y normas sobre desarrollo urbanístico, reconociendo que las disposiciones en el acto contenidas, no modificaban las normas vigentes sobre la materia.

II. LA SENTENCIA APELADA.

Mediante providencia de enero 21 de 2010, la Subsección B, de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, declaró no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada y denegó las pretensiones de la demanda dirigida contra el Acuerdo 20 del 18 de octubre de 1995, proferido por el Concejo de Bogotá³.

En cuanto al cargo por la violación de los artículos 287 numeral 2 y 313 numeral 7 de la Constitución; 92 y 93 del Decreto Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal); 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 y 32 de la Ley 136 de 1994, normas superiores en las que presuntamente debía fundarse el Acuerdo acusado, consideró el a quo que de acuerdo con el artículo 313,

³ El fallo del Tribunal se encuentra en los folios 183 al 216 cuaderno de primera instancia

numeral 7, superior, corresponde a los concejos municipales, en los términos que le delimite la ley, ejercer las funciones de vigilancia y control sobre las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, atribución que no puede ser arbitraria o ilimitada, pues debe estar sujeta a las reglas fijadas por el legislador.

Las anteriores funciones son plenamente compatibles con los numerales 1º y 5º del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 que contiene el Régimen Especial del Distrito Capital, en el que se señalan las competencias del Concejo de Bogotá para garantizar la aplicación de la ley en el territorio distrital, así como la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad.

Aclaró el a quo que el punto sobre el que versa la litis no es la “adopción de un código”, como lo plantea la actora, pues de lo que se trata es de determinar el ejercicio de la facultada constitucional de *“reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”*.

Destacó el Tribunal que si bien es cierto para el año 1995, se encontraba vigente una regulación sobre los usos del suelo contenida entre otras disposiciones en el Decreto 1333 de 1986, la Ley 9 de 1989 y el Acuerdo 06 de 1990, ello no era óbice para que el Concejo Distrital de Bogotá en uso de su atribución constitucional en el art. 313-7 y en el Decreto 1421 de 1993, pudiera reglamentar y desarrollar ese aspecto para el Distrito Capital, debido a las específicas y particulares condiciones territoriales y poblacionales, en

orden a instrumentar la preservación de las condiciones de seguridad y tranquilidad públicas de los habitantes del Distrito.

Por lo anterior, consideró que el acto acusado no puede interpretarse como una creación normativa sino que debe mirarse como un desarrollo y complemento de las legislaciones del orden nacional, pero que con el Acuerdo lo que pretendió el Concejo fue regular las situaciones relativas a la organización territorial del Distrito. Por lo tanto, dichas normas, es decir, las enlistadas en el párrafo anterior, deben ser complementadas con la debida reglamentación que las haga aplicables en cada entidad territorial.

Indica que esta reglamentación complementaria relativa al uso del suelo, debe comprender, entre otros temas, la delimitación zonal y la organización de la ciudad por los tipos de suelos, la construcción de todo tipo de inmuebles, discriminados según el tipo de destinación, las áreas protegidas y los procedimientos y condiciones bajo los cuales, deben adelantarse los procesos de construcción, con el fin de verificar la seguridad, salubridad y bienestar de la población.

Para los fines anteriores, entiende el Tribunal que resulta necesariamente complementario que dichas normas se vean acompañadas de un régimen de vigilancia y control, con el fin de verificar el cumplimiento de las exigencias de las normas en materia de organización del suelo y proceso de construcción. Lo anterior, corresponde a la naturaleza de las funciones de poder de policía que se reconocen a los concejos para verificar el cumplimiento de la normatividad que se le ha encomendado expedir, mediante la reglamentación de las normas constitucionales y legales a la que debe sujetarse, para el caso, lo pertinente a la materia de la organización del suelo y el proceso de

desarrollo de actividades de construcción en el territorio del municipio o distrito.

Respecto del segundo cargo de la demanda relativo a la falsa motivación de que adolece el acto acusado, considera el a quo que el cargo es igualmente improcedente, sobre todo en cuanto a la indebida interpretación que el Concejo hizo del artículo 3º del Acuerdo 20 de 1995, al considerar la demandante que el desarrollo urbanístico al que se refiere el acto, ya se encontraba regulado en normas del orden nacional.

Lo anterior, al considerar que para que se presente la falsa motivación el acto que se acusa debe ser contrario a la realidad que pretende reglamentar, lo cual no se presenta en el caso presente caso ya que lo que hace el Acuerdo 20 de 1995, es exponer la normatividad que habrá de proyectar a la ciudad hacia el futuro y hacerla sostenible en materia de desarrollo en el uso del suelo, esto con el fin de actualizar a la ciudad en lo que se refiere a la organización territorial, habitacional, así como a las condiciones culturales y políticas que se encuentran en constante cambio.

Respecto de la censura según la cual, el Acuerdo 20 de 1995 incurre en falsa motivación al decirse que hace parte del Plan General de Desarrollo Integrado del Distrito Capital, pues este último no faculta al Concejo de Bogotá a adoptar ese tipo de reglamentación, el Tribunal advierte que se trata de todo lo contrario, pues el Acuerdo 20 de 1995, mediante los instrumentos reglamentarios que prevé, permite la plena aplicación y efectividad del Plan General de Desarrollo Integrado.

Resulta claro para el Tribunal que la expedición del Acuerdo 20 de 1995, se llevó a cabo con el suficiente apoyo de las normas constitucionales y legales que sirvieron de fundamento legal para su motivación, tal como lo expone el mismo acto demandado.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN.

La apoderada de la Cámara Regional de la Construcción de Cundinamarca presentó escrito contentivo del recurso de apelación⁴, mediante el cual solicita la revocatoria de la decisión proferida por la primera instancia el 21 de enero de 2010, reiterando los cargos expuestos en la demanda, relativos a que el Acuerdo 20 de 1995 del Concejo de Bogotá, fue expedido desconociendo las normas superiores en que debía fundarse y por adolecer de falsa motivación los fundamentos en que se apoya el acto acusado.

En relación con la violación de las normas superiores en que debía fundarse, expone la recurrente que el Acuerdo 20 de 1995 incurrió en tal causal de nulidad, por cuanto bajo el numeral 7, del artículo 313 constitucional, se autoriza al Concejo a expedir normas sobre el uso del suelo y fijar el régimen de inspección y control que habrá de regir en materia urbanística, pero el Acuerdo 20 de 1995, a juicio de la apelante, no puede ser calificado como un acto administrativo de naturaleza urbanística, pues se limita a reglamentar los aspectos técnicos que corresponden más a la organización de la actividad arquitectónica que puede ejercerse en el territorio distrital, asunto que no corresponde a la reglamentación de los usos del suelo, por lo que no puede ser entendido como tal.

⁴ Visible a folios 5 -41 del cuaderno de segunda instancia

Aduce que las anteriores funciones relacionadas con las actividades urbanísticas, se encuentran plenamente contempladas en el Acuerdo 6 de 1990, acto en el que se encuentra consignado el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá.

Por otra parte, después de hacer un recuento histórico sobre los antecedentes de las funciones de inspección, vigilancia y control en las actividades de construcción de vivienda y demás desarrollos de proyectos urbanísticos en el territorio del Distrito Capital, señala la apelante que según el numeral 7, del artículo 313 constitucional, el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia en materia de uso de suelos, debe ser ejercido dentro de las prescripciones que haga la ley, como quiera que la reglamentación a la que se refiere el numeral 7, comprende solamente las actividades de vigilancia y control, única y exclusivamente para los proyectos de vivienda, donde no pueden ser incluidas las actividades de construcción de inmuebles destinados a otro tipo de actividad.

Para apoyar este argumento, recurre a un concepto de la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo resistente, creada por la Ley 400 de 1997, en el que se advierte sobre lo obsoleto que resulta el Acuerdo 20 de 1995 para reglamentar lo concerniente a los requisitos en materia de sismo resistencia, pues dicha normatividad fue asumida por la Ley 400 de 1997. Por esta razón, debe entenderse que el Acuerdo 20 de 1995, no puede ser comprendido como una norma que complemente las normas nacionales.

El otro argumento de apelación, es el relativo a la competencia del Concejo de Bogotá para reglamentar la ley en ejercicio del poder de policía, al considerar el apoderado de la actora, que el Concejo no contaba con esta posibilidad pues lo relacionado con la construcción de edificaciones nuevas, bajo las reglas sísmicas según el uso del suelo, se encuentra plenamente agotado en la ley, por lo que no existe espacio para que ninguna autoridad administrativa ejerza la potestad reglamentaria.

Si se trataba del ejercicio del poder de policía que corresponde a los concejos municipales, se debía tratar de una norma que se encargara de la limitación de derechos, lo que a juicio del apelante, no ocurre en el caso de Acuerdo 20 de 1995, pues se trata, como se viene diciendo de una norma de carácter técnico en materia arquitectónica⁵.

En esta medida, considera que la falta de competencia del Concejo de Bogotá para expedir el Acuerdo 20 de 1995, al señalar que en lo relativo a la regulación de la actividad urbanística sobre los requisitos a tener en cuenta para la sismo resistencia de los inmuebles, existen dos legislaciones la Ley 400 de 1997 y el Acuerdo 20 de 1995, que son contradictorias entre sí, lo cual afecta la seguridad jurídica de los destinatarios de las normas, pues una rige a nivel nacional pero la otra es exigida por las autoridades distritales al momento de adelantarse un proyecto de construcción en el territorio del distrito, con miras en no incurrir en una vulneración del régimen de vigilancia y control.

⁵ Cfr. folio 33, recurso de apelación.

Respecto de la falsa motivación en la expedición del Acuerdo 20 de 1995, para el recurrente el Acuerdo 20 de 1995, no guarda relación con las necesidades que vive la ciudad en materia de desarrollo de proyectos urbanísticos, por lo cual los fundamentos facticos y jurídicos en que se apoya, se oponen a la realidad de la ciudad, además que se trata de una norma que se basó en estudios realizados 10 años antes de su expedición por parte de la Universidad de los Andes, con lo que se demuestra que es un acto administrativo totalmente desactualizado.

En especial considera el apelante que el Plan de Desarrollo Integrado del Distrito de Santafé de Bogotá, contenido en el Acuerdo 6 de 1990, vigente al momento de la expedición del Acuerdo 20 de 1995, no contemplaba la necesidad de autorizar la expedición de un Código de Construcción de Bogotá.

Para el recurrente en suma la falsa motivación del acto acusado deviene por el hecho de la falta del sustento normativo que permite derivar que el Concejo tenía las atribuciones para expedir el Acuerdo 20 de 1995, por lo que resulta erróneo sostener, como lo hace el Tribunal, que existe la necesidad de compilar las normas sobre las reglas aplicables al desarrollo de las actividades de construcción, así como tampoco existe en el Plan de Desarrollo, norma que sustente la necesidad de adoptar el Código de Construcción para Bogotá.

Según la parte recurrente tampoco encuentra el acto acusado sustento normativo, ni en el Acuerdo 31 de 1992 ni en las normas constitucionales y

legales, que permitieran al Concejo de Bogotá, revisar y compilar las reglas sobre desarrollo de proyectos urbanísticos.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA.

4.1 POR PARTE DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA

Advierte la administración distrital⁶ que no existe una contrariedad entre el Acuerdo 20 de 1995 y las normas acusadas como vulneradas, tal como lo expuso el Tribunal en el fallo de primera instancia. Por esto, en el escrito de alegatos hace un énfasis en las consideraciones expuestas en el fallo del Tribunal y reitera las consideraciones que fueron presentadas tanto en la contestación de la demanda como en el escrito de alegatos aportado en la primera instancia, en lo que respecta a la fundamentación de los cargos sobre ausencia de violación de las normas superiores así como la inexistencia de la causal de falsa motivación que fueron alegados por la demandante.

4.2 POR PARTE DE LA DEMANDANTE

El memorial presentado por el apoderado de la actora reitera los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación mediante los cuales insiste en la revocatoria del fallo apelado, por cuanto el Acuerdo 20 de 1995 fue expedido por el Concejo Distrital sin que contara con la competencia para hacerlo, al mencionar que no existe normatividad que autorice a la corporación

⁶ Cfr. folios 74-81

administrativa del Distrito Capital, a exigir requisitos adicionales al momento de adelantarse procesos de construcción.

Del mismo modo insistió en la falsa motivación del acto acusado, por cuanto no se ajusta a las necesidades que vive la ciudad en materia de desarrollo de proyectos urbanísticos, por lo cual los fundamentos facticos y jurídicos en que se apoyó, se oponen a la realidad de la ciudad.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

En sede de segunda instancia no emitió concepto el Delegado de la Procuraduría General de la Nación.

VI. CONSIDERACIONES

6.1. El acto demandado

El acto objeto de demanda es del siguiente tenor literal:

“ACUERDO 20 DE 1995 (Octubre 20)

Por el cual se adopta el Código de Construcción del Distrito Capital de Bogotá, se fijan sus políticas generales y su alcance, se establecen los mecanismos para su aplicación, se fijan plazos para su reglamentación prioritaria y se señalan mecanismos para su actualización y vigilancia.

EL CONCEJO DE SANTA FE DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL, CONSIDERANDO:

1. Que la actividad constructora en una ciudad del tamaño de Santa Fe de Bogotá es de gran magnitud, importancia y diversidad y afecta significativamente la vida de la ciudadanía en general, por lo cual es

indispensable que sea regulada y controlada mediante un Código de Construcción que establezca las normas básicas de dicha actividad en tal forma que se proteja la seguridad, la salubridad y el bienestar de la Comunidad.

2. Que el Código de la Construcción ha sido señalado como uno de los elementos constitutivos del Plan General de Desarrollo integrado del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en sus aspectos de desarrollo físico.
3. Que es necesaria la aprobación de un Proyecto de Acuerdo sobre el Código de Construcción para el Distrito Capital.
4. Que existe multiplicidad de normas y reglamentos dispersos, en algunos casos contradictorios o inconsistentes, que regulan actualmente diversos aspectos de la actividad constructora, los cuales conviene reagrupar, revisar integralmente y complementar para hacer más fácil y conveniente su aplicación y su control.

ACUERDA:

CAPÍTULO I

ADOPCIÓN, DEFINICIÓN Y OBJETIVO

Artículo 1º.- Adoptase el Código de Construcción del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, definido por el siguiente articulado en el cual se fijan sus políticas generales, su articulado, su alcance, se establecen mecanismos para su aplicación, se fijan plazos para su reglamentación por parte de la Administración Distrital y se señalan mecanismos para su actualización y vigilancia.

Artículo 2º.- El Código de construcción es uno de los elementos constitutivos del Plan General de Desarrollo Integrado del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en sus aspectos del desarrollo físico, por consiguiente su desarrollo y aplicación se harán mediante un proceso de planeación permanente, orientado a coordinar las acciones de los sectores públicos y privado dentro de un estricto criterio de justicia social.

Artículo 3º.- El presente Código de construcción completa las políticas y normas sobre el desarrollo urbanístico. Por lo tanto su interpretación y aplicación deben realizarse teniendo en cuenta capitalmente las normas

vigentes sobre los siguientes aspectos los cuales no son modificaciones en manera alguna por el presente Código.

a. Perímetro de servicios públicos y posibilidad técnica de prestación de servicios.

b. Zonificación y reglamentación de usos de la tierra.

c. Afectaciones de la tierra por Plan Vial y Planes Maestros de Servicios.

d. Las normas y reglamentaciones específicas para cada zona de la ciudad.

e. Las normas y procedimientos sobre los procesos de urbanización, apropiación de proyectos licencias para su ejecución.

Artículo 4º.- El Código de Construcción está compuesto del Código de Edificaciones que contiene las normas para edificaciones corrientes y el Código de infraestructura que se refiere a las obras de infraestructura urbana tales como redes urbanísticas de acueducto, alcantarillado, energía, teléfonos, basureros y vías, e incluye las estructuras capitales tales como puentes, torres de transmisión, túneles, canales e interceptores hidráulicos.

Artículo 5º.- El Código de edificaciones define las normas básicas que deben cumplir las edificaciones estructuras corrientes con principal referencia, la suficiencia estructural, la salubridad y protección y seguridad para los casos de incendio y pánico colectivo.

Artículo 6º.- El Código de infraestructura define las normas básicas que garanticen la estabilidad y resistencia de las obras de infraestructura urbana y preserven la seguridad. La Salubridad y el bienestar de la comunidad.

Artículo 7º.- El propósito del Código de construcción del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, es el de establecer un conjunto de normas básicas a las cuales deben ceñirse las edificaciones y obras de infraestructura en cuanto a su realización, alteración y uso para que garanticen estabilidad y resistencia y preserven la seguridad, la salubridad y el bienestar de la comunidad.

Parágrafo.- El uso para el cual fue diseñada y aprobada una edificación, no debe cambiarse sin la autorización previa del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, siempre y cuando este nuevo uso enmarque dentro de las normas vigentes.

CAPÍTULO II

ALCANCE Y CONTENIDO

Artículo 8º.- Este Código debe aplicarse dentro del territorio del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, para las siguientes actividades:

a. Diseño y ejecución de: construcción, modificación, reparación y demolición de edificaciones, estructuras y construcciones en general y de las instalaciones y equipos incorporativas a ellas.

b. Uso, conservación, mantenimiento e inspección de edificaciones, estructuras y construcciones en general y de las instalaciones y equipos incorporados a ellas.

Artículo 9º.- Para la contratación de la prestación de servicios públicos a municipios vecinos de Santa Fe de Bogotá, por parte de Empresas de Servicios Públicos del Distrito Capital se requerirá, además del cumplimiento de los requisitos establecidos en otras normas vigentes, la adopción por parte del respectivo convenio Municipal de un Código de Construcción equivalente al presente.

Artículo 10º.- El Código de Construcción será de obligatorio cumplimiento para personas y entidades particulares, mixtas u oficiales.

Artículo 11º.- El Código de Edificaciones trata sobre los siguientes aspectos:

1. Disposiciones Generales: Objetivo y alcance del Código de edificaciones, normas para su actualización, vigencia y control, e indicaciones para la utilización del Código.

2. Requisitos de Diseño Arquitectónico: Normas referentes diseño de medios de evaluación, los requisitos de resistencia y protección contra el fuego, las normas para iluminación, ventilación, protección contra la intemperie, almacenamiento de basuras, chimeneas y otras relacionadas.

3. Requisitos Estructurales: Requisitos para cimentaciones y las estructuras de concreto, mampostería, madera, elementos metálicos y vidrios.

4. Requisitos para instalaciones: Normas para instalaciones interiores eléctricas, telefónicas, hidráulicas y sanitarias, para gases, sistemas de detección y extinción de incendios, sistemas de incineración, sistemas de transporte vertical y sistemas industriales.

5.Licencias de Construcción: Procedimientos para la obtención de licencias de construcción.

6.Consideraciones sobre Construcción: Normas para la seguridad durante el proceso constructivo, se fijan normas sobre materiales y se adoptan pautas sobre supervisión técnica, inspección y control.

7.Consideraciones sobre Ocupación: Normas y procedimientos sobre el uso y conservación de edificaciones y sobre cambios de uso, demoliciones y alteraciones a edificaciones.

Artículo 12º.- El Código de infraestructura trata sobre los siguientes aspectos:

1.Obras de acueducto y Alcantarillado: Normas sobre instalaciones exteriores y redes externas de acueducto y alcantarillado, igualmente sobre canales, interceptores, tuberías mayores, tanques y estaciones de bombeo.

2.Obras de Energía Eléctrica e Iluminación: Normas sobre instalaciones exteriores y redes externas de energía eléctrica e iluminación, así como sobre subestaciones y torres de transmisión.

3.Obras de Telefonía y Comunicaciones: Normas sobre instalaciones Exteriores y redes externas de telefonía y comunicaciones.

4.Vía, Puentes, Túneles e infraestructura del transporte: Normas sobre vías vehiculares, peatonales, ciclovías, puentes, túneles y sobre otras obras requeridas para la infraestructura del transporte urbano.

5.Otras obras de infraestructura Urbana: Normas para obras de infraestructura urbana no contempladas dentro de los otros títulos.

CAPÍTULO III

EVALUACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL CÓDIGO

Artículo 13º. Corresponde al Departamento Administrativo de Planeación Distrital la función de evaluar permanentemente la aplicación del Código de construcción y proponer las modificaciones o complementaciones, que considere necesarias, las cuales deberán ser adoptadas por Decreto del Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, previa presentación a la Comisión Permanente del Código de Construcción de Santa Fe de Bogotá

Artículo 14º.- Créase, adscrita al Departamento Administrativo de Planeación Distrital, una Comisión Permanente del Código de Construcción de Santa Fe de Bogotá, D.C., integrada en la forma siguiente: Por el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital quien la presidirá; un miembro designado por la Sociedad Colombiana de Ingenieros; un miembro designado por la Sociedad Colombiana de Arquitectos Seccional Bogotá Cundinamarca; un miembro designado por la Cámara Colombiana de la Construcción CAMACOL Seccional Cundinamarca, el Director del Instituto Colombiano de Normas Técnicas ICONTEC, el Decano de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional y el Decano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional.

Parágrafo.- La Comisión Permanente tendrá una Secretaría Permanente que será ejercida por el Subdirector del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

Artículo 15º.- Son funciones de la Comisión Permanente del Código de Construcción las siguientes:

- a. Darse su propio reglamento
- b. Atender las consultas que se le formulen respecto del Código.
- c. Dirigir y supervisar las investigaciones que se decida efectuar sobre aspectos relacionados con el Código.
- d. Asesorar al Departamento Administrativo de Planeación Distrital en su función de revisión periódica y actualización del Código.
- e. Promover la divulgación del Código y de las reformas que se introduzcan.
- f. Evaluar el desempeño de las funciones de vigilancia y control.

Parágrafo 1º.- Cuando se trate de temas que conciernen a las Empresas Distritales de Servicios Públicos, invitará a los delegados de las Empresas Distritales de Servicios Públicos, a las cuales afecte el referido tema.

Parágrafo 2º.- La Comisión abrirá un registro de inscripción de las agremiaciones del sector de la construcción a quienes consultará cuando lo considere pertinente.

CAPÍTULO IV

VIGILANCIA Y CONTROL

Artículo 16º.- Corresponde al Departamento Administrativo de Planeación Distrital las funciones de vigilar y controlar la correcta aplicación del presente Código de Construcción.

Artículo 17º.- Constituye mecanismo fundamental de control la prestación de los servicios públicos a las edificaciones en el Distrito Capital; de tal manera, las Empresas de Servicios Públicos se abstendrán de prestar y/o continuar prestando los servicios a aquellas edificaciones que violen las normas y procedimientos establecidos por este Código y las demás disposiciones vigentes.

Artículo 18º.- Para llevar a cabo sus funciones de vigilancia y control de la aplicación del presente Código, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital hará uso de los procedimientos vigentes, en especial los relacionados con la expedición de licencias de construcción.

Parágrafo.- Las labores y diligenciamientos que adelante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital en desarrollo de sus funciones de vigilar y controlar la aplicación de las normas del presente Código, no exonera ni disminuye la responsabilidad de propietarios, proyectistas, constructores, interventores, suministradores de equipos y materiales, operadores o controladores de cualquier edificación o estructura por los daños a personas o a la propiedad causadas por defectos de la construcción atribuibles al incumplimiento de normas del presente Código.

Artículo 19º.- Con el objeto de agilizar la labor de expedición de licencias de construcción y la de supervisión de la obra, el proyectista, el constructor y el propietario de la edificación deberán firmar un memorial en el que se aseguren conocer las normas del presente Código y darles estricto cumplimiento en el diseño y durante la construcción; igualmente certificarán conocer las sanciones contempladas en caso de incumplimiento en el diseño y durante la construcción; igualmente certificarán conocer las sanciones contempladas en caso de incumplimiento.

El Departamento Administrativo de Planeación Distrital expedirá la licencia de construcción sin realizar una verificación detallada de los diseños y permitirá el desarrollo del Proceso constructivo sin efectuar un seguimiento detallado de este éste, se exceptúan de lo anterior, la obligatoria verificación de las normas urbanísticas y arquitectónicas contempladas en las normas vigentes y la obligatoria verificación de los aspectos estructurales según lo dispuesto por el Decreto 1400 de 1984 de la Presidencia de la República, por el cual se adopta el Código Colombiano de construcciones Sismo-Resistentes, con vigencia en todo el Territorio Nacional.

Parágrafo.- Al solicitarse la licencia de construcción se deberá entregar copias de los planos y las memorias correspondientes, para su archivo, en tal forma que se permita su verificación en caso necesario.

CAPÍTULO V

SANCIONES

Artículo 20º.- Al que acometa obras de construcción de edificaciones sin sujeción a las normas vigentes sobre inscripción de proyectistas, inscripción de constructores o expedición de licencias de construcción, o sin el cumplimiento de las normas contenidas en el presente Código, se le impondrá las sanciones contempladas en el Acuerdo Distrital No.6 de 1990, en el Código de Policía y demás disposiciones al respecto.

Artículo 21º.- La Comisión Permanente del Código de Construcción de Santa Fe de Bogotá oficiará al Consejo Profesional de Ingeniería y Arquitectura Seccional Cundinamarca sobre infracciones al Código de Construcción en que incurran Ingenieros, Arquitectos o Técnicos Constructores, para que el Consejo Profesional tome las medidas pertinentes, para tal fin el Departamento Administrativo de Planeación Distrital deberá informar mensualmente a la Comisión sobre tales infracciones.

Artículo 22º.- De conformidad con lo especificado por el Decreto 1400 de 1984 de la Presidencia de la República, por el cual se adopta el Código Colombiano de Construcciones Sismo-Resistentes, con vigencia en todo el Territorio Nacional, los Ingenieros, arquitectos que adelanten obras sin sujeción a las normas del Decreto 1400/84 o que las autoricen, incurrirán en violación del Código Profesional y podrán ser sancionados por el Consejo Nacional de Ingeniería y Arquitectura con la suspensión o cancelación de la matrícula en la forma prevista en el Decreto 1548 de 1983.

Artículo 23º.- Este Acuerdo rige a partir de su promulgación.

Comuníquese y cúmplase

Dado en Santa Fe de Bogotá, D.C., a 20 de octubre de 1995.

**El Alcalde Mayor,
AURELIJUS RUTENIS ANTANAS MOCKUS.**

**El Presidente,
RAFAEL AMADOR CAMPOS.**

**El Secretario General,
RAFAEL ANTONIO TORRES MARTÍN”.**

6.2. Consideración Procesal Previa. Acerca de la Derogación Tácita

Sea lo primero señalar que el artículo 7º del Acuerdo 20 de 1995 establece: *“El propósito del Código de Construcción del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, es el de establecer un conjunto de normas básicas a las cuales deban ceñirse las edificaciones y obras de infraestructura en cuanto a su realización, alteración y uso para que garanticen estabilidad y resistencia y preserven la seguridad, la salubridad y el bienestar de la comunidad”.* (subrayas del Despacho)

A su vez el artículo 8º del acto acusado dispone: *“Este Código debe aplicarse dentro del territorio del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, para las siguientes actividades: “a. Diseño y ejecución de: construcción, modificación, reparación y demolición de edificaciones, estructuras y construcciones en general y de las instalaciones y equipos incorporativas a ellos. b. Uso, conservación, mantenimiento e inspección de edificaciones, estructuras y construcciones en general y de las instalaciones y equipos incorporados a ellas”.*

De acuerdo con los supuestos fácticos de las normas transcritas, observa la Sala que su contenido es especializado y técnico en la medida en que definen las condiciones de diseño y construcción de las edificaciones y

construcciones en el Distrito Capital en temas que tienen que ver con aspectos de sismo resistencia, para lo cual el Concejo Distrital tuvo como fundamento legal, a pesar de no haberlo indicado así en su epígrafe; disposiciones del Decreto-Ley 1400 de Junio 7 de 1984 *“Por el cual se adopta el Código Colombiano de Construcciones Sismo-Resistentes”*, cuyas disposiciones tenían vigencia para todo el territorio nacional, legislación que fue derogada expresamente por el artículo 55 de la Ley 400 de agosto 19 de 1997 *“por la cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes”*, que dice lo siguiente:

“Artículo 55º.- Derogatorias. Por medio de la presente Ley se derogan el Decreto-ley 1400 del 7 de junio de 1984, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le concedió la Ley 11 de 1983, el Decreto 2170 del 3 de septiembre de 1984 y demás disposiciones que le sean contrarias.

Parágrafo.- Las resoluciones y autorizaciones emitidas por la Comisión creada por el Decreto 2170 de 1984 perderán validez después de un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente Ley y podrán ser convalidadas por la "Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes", antes de la expiración del mencionado plazo, a solicitud de los interesados". (subrayas fuera de texto)

Teniendo de presente que mediante la Ley 400 de agosto 19 de 1997 *“Por la cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes”*, el Congreso de la República expidió la norma especializada de cobertura nacional y de mayor jerarquía que reglamentó varios de los asuntos que habían sido regulados por el Código de Construcción para el Distrito Capital en el Acuerdo 20 de 1995, resulta evidente la derogatoria tácita de este acto, en la medida en que la legislación que le había servido de fundamento legal, esto es, el Decreto-Ley 1400 de 1984, fue derogado expresamente por el Artículo 55 de la Ley 400 de 1997.

En todo caso, bien es sabido con fundamento en abundante aporte jurisprudencial de esta Sala, que no obstante la derogación de un acto se debe realizar su estudio de legalidad, en razón de los efectos que pudo producir durante su vigencia, los cuales continúan amparados por la presunción de legalidad, por cuanto es la decisión judicial en virtud del proceso de nulidad y no la derogatoria, la que tiene la capacidad jurídica de aniquilar tales efectos y restablecer el orden jurídico vulnerado.⁷

6.2. Planteamiento del debate jurídico en los términos del recurso de apelación

El problema jurídico que habrá de entrar a resolver la Sala, de acuerdo con los argumentos de la apelación, es el de determinar si el Acuerdo 20 de 1995 del Concejo Distrital, fue expedido desconociendo las normas superiores en que debía fundarse y por adolecer los fundamentos en que se apoya el acto acusado, de falsa motivación. Es decir, la Sala verificará si la administración distrital, al reglamentar la figura del Código de Construcción en el Distrito Capital, incurrió en extralimitación de sus funciones.

Por tanto, corresponde entonces dilucidar, si el Concejo de Bogotá profirió el Acuerdo 20 de 1995, desbordando las competencias constitucionales y legales que le confieren en concreto, los artículos 1º, 287 y 313 numeral 7 de la Constitución, los artículos 39 y 47 del Decreto Ley 1333 de 1986; artículos 92 y 93 del Decreto Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal); el artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 y el 32 de la Ley 136 de 1994, en lo

⁷ Sentencia del 2 de diciembre de 2010, radicado 11001-03-24-000-2003-00534-01 M.P. María Elizabeth García González

relacionado con la reglamentación del uso del suelo, comprendiendo el desarrollo de proyectos urbanísticos y las facultades de vigilancia y control de los mismos.

6.2.1. Acerca de la presunta falta de competencia y violación de las normas superiores en las que debía fundarse el Concejo de Bogotá para expedir el Acuerdo 20 de 1995

Estima el apelante que el Acuerdo 20 de 1995 desbordó los límites que fija la Constitución y la ley a los Concejos para reglamentar las disposiciones urbanísticas en materia del uso del suelo en el territorio Distrital.

Lo anterior, al considerar que la reglamentación contenida en el acto administrativo, asume funciones que han sido reservadas por el constituyente para que sean reguladas por la ley a nivel nacional, para el caso en el Decreto Ley 1333 de 1986, la Ley 9 de 1989, el Acuerdo Distrital 06 de 1990 y el Acuerdo 31 de 1992, en lo que se refiere a la reglamentación de la actividad urbanística y, por otra parte, en el Decreto 1400 de 1984 y la Ley 400 de 1997 concerniente a las disposiciones de sismo resistencia que deben ser tenidas en cuenta en los proyectos de construcción.

En esta medida, considera el recurrente, que las materias que pretendía reglamentar el Acuerdo 20 de 1995, ya han sido reguladas por la ley, por lo que el Concejo de Bogotá no puede exigir requisitos adicionales para el

desarrollo de proyectos urbanísticos cuando estos ya han sido delimitados y fijados por el legislador, además que en este caso se estaría generando una duplicidad de funciones, que amenazan la inestabilidad jurídica de las relaciones económicas entre los particulares que adelantan proyectos urbanísticos.

Siendo ello así, surge la necesidad de ilustrar el contexto normativo que guarda relación con el contenido del Acuerdo 20 de 1995, empezando por señalar que lo que se refiere a la expedición y reglamentación del Código de Construcción de Bogotá así como el régimen de vigilancia y control, es una expresión de la potestad del poder de policía administrativa que detenta el Concejo Distrital, aplicable a las actividades relacionadas con el adelantamiento de proyectos de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, tal y como acertadamente lo afirmó el a quo.

Teniendo en cuenta lo anterior, el marco constitucional para la expedición de reglamentaciones por parte del Concejo de Bogotá, en lo que se refiere a la organización del suelo y el desarrollo de proyectos urbanísticos, se encuentra contenido en las siguientes disposiciones de la Constitución Política:

“Artículo 1º. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizadas, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

(...)

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias
2. Ejercer las competencias que les corresponden. (...)

Por su parte, el artículo 313 **idem** señala:

“Corresponde a los Concejos:

(..)

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar

y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”.

En armonía con las anteriores normas superiores, existe un marco general que rige a nivel nacional, que constituye el régimen en el que habrán de apoyarse las entidades territoriales para ejercer las competencias constitucionales que le han sido atribuidas, con particular énfasis a los concejos municipales o distritales. En este sentido, el artículo 2 de la Ley 9 de 1989, modificado por la Ley 388 de 1997, en desarrollo de los preceptos sobre desarrollo urbanístico, dispone:

“**Artículo 2º.**- El artículo 34 del Decreto Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), quedará así:

"Los planes de desarrollo incluirán los siguientes aspectos:

1. Un plan y un reglamento de usos del suelo y cesiones obligatorias gratuitas, así como normas urbanísticas específicas;
2. Un plan vial de servicios públicos y de obras públicas;
3. Un programa de inversiones que incluirá primordialmente los servicios de suministro de agua, alcantarillado, energía, gas, teléfono, recolección y disposición técnica de basuras, vías y transporte, empleo, vivienda, educación, salud, seguridad pública, recreación, suministro de alimentos y otros, según las condiciones especiales de cada entidad territorial;
4. La reserva de tierras urbanizables necesarias para atender oportuna y adecuadamente la demanda por vivienda de interés social y para reubicar aquellos asentamientos humanos que presentan graves riesgos para la salud e integridad personal de sus habitantes;
5. La asignación en las áreas urbanas de actividades, tratamientos y prioridades para desarrollar los terrenos no urbanizados, construir los inmuebles no construidos, conservar edificaciones y zonas de interés histórico, arquitectónico y ambiental, reservar zonas para la protección del medio ambiente y de la ecología, delimitar las zonas de desarrollo diferido, progresivo, restringido y concertado, renovar y redesarrollar zonas afectadas con procesos de deterioro económico, social y físico y rehabilitar las zonas de desarrollo incompleto o inadecuado;
6. Un plan para la conformación, incorporación, regulación y conservación de los inmuebles constitutivos del espacio público, para cada ciudad. En dicho plan se incluirá un inventario actualizado y gráfico del espacio público referido en lo posible a las coordenadas geográficas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi;
7. Los establecidos en los artículos 188 del Decreto-Ley 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales), 47 a 51, 52, 53 y 58 cuando sean aplicables, del Decreto-Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), y en el artículo 16 de la Ley 9a. de 1979 (Código Sanitario Nacional); **(Derogado)**.
8. Los demás que determinen los concejos, juntas metropolitanas y el consejo intendencial de San Andrés y Providencia, con sujeción a las leyes.(...)"

Por otra parte, el Acuerdo 6 de 1990 contenía el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito de Bogotá, que fue derogado por el Decreto 619 del 2000⁸, acto que en todo caso para la época en que se profirió el Acuerdo 20 de 1995 se encontraba vigente y, hacia parte de las normas que

⁸ Norma por la cual se compilan las reglamentaciones que hacen parte del Plan de Ordenamiento Territorial.

habilitaban las funciones para reglamentar el uso del suelo. Por lo tanto resulta pertinente citar algunas de sus normas en relación al marco que delimita las condiciones bajo las cuales, las autoridades territoriales debían desarrollar los proyectos urbanísticos en el territorio distrital. Al respecto, el artículo 6 disponía:

“Artículo 6º.- Manifestaciones de la función de planeamiento. Son manifestaciones de la función de Planeamiento:

- El Plan General de Desarrollo, y como parte del mismo, los aspectos y elementos que incluye dicho plan conforme a la ley.
- Los aspectos normativos del Plan General de Desarrollo.
- El Plan Piloto.
- Los Planes Sectoriales.
- Los Planes Zonales.
- Los Programas de Desarrollo Integrado”

Por su parte, en lo que se refiere al marco legal que corresponde aplicar por parte de las autoridades territoriales al momento de reglamentar las condiciones bajo las cuales deben adelantarse y ejecutarse los proyectos urbanísticos de construcción, el artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 *“Por el cual se dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”*, fija las funciones que corresponden al Concejo Distrital en este tema, entre las cuales se destacan las siguientes:

“Artículo 12. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y la ley:

(...)

5. Determinar los sistemas y métodos de ordenamiento físico del territorio el cual incluirá, entre otras materias, la reglamentación de los usos del suelo y el desarrollo físico en las áreas urbanas y rurales.

Con tal fin, dictará las normas que demanden los procesos de urbanización y parcelación, la construcción de vías y el equipamiento urbano.

(...)

12. Promover y estimular la industria de la construcción, particularmente la de vivienda, fijar los procedimientos que permiten verificar su sometimiento a las normas vigentes sobre el uso del suelo, y disponer las sanciones correspondientes.

Igualmente, expedir las reglamentaciones que le autorice la ley para la vigilancia y control de las actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda. (Subrayas agregadas)".

De acuerdo con los numerales 5 y 12 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, se observa que es función especial del Concejo de Bogotá, adoptar las reglamentaciones particulares que han de delimitar las condiciones bajo las cuales se deben adelantar los proyectos urbanísticos, indistintamente de cuál sea su destinación o tipo de construcción, por lo que quedan cobijados todo tipo de proyectos que se adelanten en los diferentes tipos de suelo que califique la norma urbanística, de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial en el Distrito. Además le fija la competencia para expedir las reglamentaciones relativas a la vigilancia y control de las actividades relacionadas con la venta de inmuebles para vivienda.

Entiende la Sala que mediante las anteriores disposiciones normativas, el Concejo Distrital es el encargado de verificar que se cumplan las condiciones óptimas que permitan la organización del uso del suelo del territorio, desde una perspectiva urbanística integrando los espacios para el ejercicio de otros derechos por parte de la población. Entre estas finalidades se pueden incluir las de garantizar condiciones de acceso al mercado de vivienda y las condiciones óptimas bajo las cuales deben adelantarse los proyectos de construcción. Por lo tanto, se trata no solo de que existan las condiciones de

suficiente oferta en el mercado de inmuebles sino que además, con especial énfasis, los proyectos que son destinados a vivienda, como bien jurídico tutelado por la constitución y la ley, sean garantizando bajo condiciones de calidad y seguridad.

6.3 Consideraciones normativas y jurisprudenciales en relación con los proyectos de construcción y edificación y de las funciones de inspección vigilancia y control en materia urbanística

A juicio del demandante, el acuerdo acusado desconoció la normatividad relacionada con la regulación del uso del suelo en el Distrito Capital, desbordando los límites que se fijan en las normas acusadas como vulneradas, al haber reglamentado asuntos urbanísticos que no se encuentran comprendidos en la organización del uso del suelo y, que tampoco corresponden a las expresas restricciones que fija la ley en materia del ejercicio de la función de policía administrativa de vigilancia y control de los procesos de construcción y enajenación de vivienda.

Lo primero es señalar que al momento de expedirse el Acuerdo 20 de 1995, existía un amplio marco constitucional y legal que regulaba lo concerniente a las actuaciones y competencias urbanísticas que deberían haber sido adoptadas por las entidades territoriales, marco al cual ya se hizo referencia en el numeral 6.2. de esta providencia.

A partir de una interpretación armónica y sistemática que debe hacerse del marco normativo relacionado en el numeral 6.2. del presente fallo, frente al artículo 313 numeral 7 de la Constitución Política, se deriva en términos generales, que corresponde a los concejos municipales o distritales organizar la distribución del suelo en el respectivo territorio, lo que comprende no sólo la tarea de velar por la existencia de la debida reglamentación que permita la destinación del suelo para diferentes actividades económicas y que exista un régimen suficiente que permita la verificación de su cumplimiento, sino además la preservación de la convivencia y armonía en el territorio, a través de los diferentes mecanismos de intervención urbanística.

En este sentido, según las normas del Decreto ley 1333 de 1986, Acuerdo Distrital 06 de 1990, la Ley 9 de 1989 y el Decreto ley 1421 de 1993, que fueron transcritas en el numeral 6.2. corresponde a los concejos municipales o distritales, en ejercicio de su función de poder de policía, reglamentar estas disposiciones en lo que concierne a la organización de los procesos administrativos encaminados a fomentar la actividad de construcción en la ciudad.

En este sentido, la Corte Constitucional hace una descripción de lo que debe entenderse como la función de los concejos municipales, en desarrollo del principio de autonomía territorial, para reglamentar lo concerniente a las competencias urbanísticas, en el siguiente aparte jurisprudencial:

5.3.4.1. En función del principio unitario, el marco normativo en asuntos urbanos se desarrolla desde el nivel central, pero respetando los espacios de autonomía de las entidades territoriales, a cuyas autoridades la Constitución atribuye directamente una competencia reglamentaria. De este modo, las competencias normativas se

distribuyen, de acuerdo con un principio de jerarquía, entre los niveles nacional, departamental y municipal o distrital, sin excluir la posibilidad de que al esquema se integren modalidades intermedias como áreas metropolitanas, regiones o provincias. Así, por ejemplo, en materia urbanística, existen desarrollos legislativos en relación con normas constructivas en general, eliminación de barreras arquitectónicas construcciones sismo-resistentes, financiación de vivienda, financiación de vivienda de interés social, régimen de propiedad horizontal, etc. Dentro de ese marco legal, de superior jerarquía, se desenvuelven las competencias normativas de las entidades territoriales.

El artículo 313 de la Constitución establece como función de los concejos municipales y distritales la de reglamentar los usos del suelo. Esta función está desarrollada en la Ley 388 de 1997, entre cuyos objetivos figuran “(i) el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; ii) promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; iii) facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.”⁹

En esta medida, en lo que se refiere al poder de policía en cabeza del concejo, como parámetro para el ejercicio de la competencia reglamentaria en relación con el desarrollo de la actividad urbanística, debe decirse que se trata de una potestad delimitada por la Constitución para casos expresos y

⁹ Sentencia C-149 del 2010 M.P: Jorge Iván Palacio.

concretos, entre los que se encuentra, tal como lo ratifica el siguiente aparte jurisprudencial, la potestad de reglamentar las normas sobre el uso del suelo y las disposiciones sobre vigilancia y control que lo complementan, en el entendido de que estas funciones de policía administrativa permiten la verificación de su cumplimiento, no de otra manera pueden concebirse estas funciones.

Así lo expresó el siguiente fallo proferido por esta sección, en el sentido de aseverar que el concejo es la autoridad que mediante la potestad reglamentaria que le atribuye la Constitución en materia de reglamentación urbanística, puede definir los diferentes tipos de suelo, de acuerdo a la actividad que resulte más propicia para ser desarrollada en él.

" Ahora bien, la reglamentación de los usos del suelo pasó a ser, en principio, una atribución propia de los concejos municipales, por disposición del artículo 313, numeral 7, de la actual Constitución, luego sin hesitación alguna se constituye en un asunto municipal o local, como desde antes ya se insinuaba en el Código Nacional de Policía, al tenor de sus artículos 116 y 117, en cuanto a la actividad comercial se refiere y como directamente y de forma más amplia lo estableció la Ley 9 de 1989, en sus artículos 63 y siguientes.

Significa lo anterior, que dentro de los asuntos policivos, los relativos a usos del suelo, y dentro de ellos los de funcionamiento de establecimientos comerciales, son necesariamente del resorte de las autoridades municipales, y solo a ellas, de acuerdo con la ley, les corresponde reglamentarlos y ejercer la vigilancia correspondiente en lo que a condiciones de seguridad, sanidad, moralidad, y salvo la intervención de las autoridades ambientales, en lo que a ellas atañe, y otras competencias que en cabezas de entidades territoriales se prevén de manera taxativa y por consiguiente excepcional (áreas metropolitanas y distritos especiales).

Ello no es incompatible con la atribución que el numeral 8 del artículo 300 de la Constitución le asigna a las asambleas departamentales, para

dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición general, puesto que siendo esta una disposición general y el numeral 7 del artículo 313 ibídem, una especial, y ambas de igual jerarquía normativa, ha de tenerse como excluida de aquélla la específica materia que se reserva a los concejos municipales para su reglamentación.

(...)

Por el contrario, la preceptiva constitucional y su desarrollo legal lo que permite observar es una cláusula de reserva a favor de las autoridades municipales para la reglamentación y manejo de los **usos del suelo de su respectiva jurisdicción**, con sujeción obviamente a las disposiciones superiores sobre los diferentes aspectos que confluyen en el uso del suelo: ambiental, urbanístico, económico, fiscal, de planeación, social, cultural, etc., y sin perjuicio de las precitadas competencias especiales previstas sobre tales aspectos, como las atribuidas a las corporaciones autónomas regionales, al Ministerio del Medio Ambiente, a las áreas metropolitanas, a los distritos especiales, etc.

En estas condiciones, dicha cláusula a su vez constituye una cláusula general de competencia en cabeza del municipio en relación con su territorio, que admite situaciones de excepciones, las cuales, a su turno, obedecen a razones de especificidad, aplicadas a los elementos que concurren en los usos del suelo, v.g. el factor ambiental y el de planeación del desarrollo regional, en los que puede darse desplazamiento de las autoridades municipales por otras en el manejo de casos concretos de usos del suelo, o subordinación de ellas a decisiones de éstas.

Significa también que, en principio o por regla general, la adecuación y aplicación de la normatividad respectiva a situaciones concretas es un asunto de índole municipal y, por tanto, parte de los asuntos administrativos que a sus autoridades les compete gestionar.

(...)

Sea esta la oportunidad para precisar que esta última conclusión está referida al medio ambiente, y en lo que concierne a la potestad reglamentaria, pero que el manejo de los usos del suelo por parte de los

municipios abarca otras potestades, como son las que están comprendidas en el haz de las atribuciones o niveles propios del poder de policía (regulación, función y ejecución), y que todas ellas han de ejercerse en desarrollo y cumplimiento de sus propios reglamentos y de las normas jurídicas superiores (constitucionales, legales y reglamentarias) atinentes a ellas, aspectos, entre los cuales, el del ambiente es uno de ellos.”¹⁰(subrayas fuera de texto)

De acuerdo con los apartes jurisprudenciales transcritos, la Sala advierte lo siguiente. La Constitución Política, bajo el ejercicio de la configuración de un Estado unitario pero que se encuentra organizado administrativa y territorialmente a partir del principio de la descentralización según el artículo 1º superior, confirió a los municipios lo que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha denominado la *cláusula general de competencia en materia de reglamentación de los usos del suelo*, y que puede ser comprendida como la cláusula de poder de policía que subyace de forma excluyente y delimitada, como competencia exclusiva de cada Concejo, en su calidad de suprema autoridad administrativa en el municipio.

De lo anterior surge que así como existen diferentes tipos de suelos porque diferentes son las necesidades y destinaciones a las cuales se puede adelantar el uso del territorio en un municipio, diferentes serán entonces los tipos de reglamentaciones de naturaleza urbanística que deban adoptar los concejos para cada uno de estos tipos de suelo. Ya las diferencias se advertían en los numerales 5 y 12 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, en los que se diferencia la actividad de construcción en general de la actividad de desarrollo de proyectos de vivienda.

¹⁰ Consejo de Estado, sentencia del 19 de noviembre de 1998. Consejo de Estado, Expediente 3907. Sección Primera. C.P: Juan Alberto Polo Figueroa.

“Artículo 12. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y la ley:

(...)

5. Determinar los sistemas y métodos de ordenamiento físico del territorio el cual incluirá, entre otras materias, la reglamentación de los usos del suelo y el desarrollo físico en las áreas urbanas y rurales.

Con tal fin, dictará las normas que demanden los procesos de urbanización y parcelación, la construcción de vías y el equipamiento urbano.

(...)

12. Promover y estimular la industria de la construcción, particularmente la de vivienda, fijar los procedimientos que permiten verificar su sometimiento a las normas vigentes sobre el uso del suelo, y disponer las sanciones correspondientes.

Igualmente, expedir las reglamentaciones que le autorice la ley para la vigilancia y control de las actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda. (Subrayas agregadas)”.

No es lo mismo la destinación de un área a la actividad de vivienda, que a la de la actividad comercial, como tampoco lo es que se destine una o varias porciones del territorio a ser zonas de reserva ambiental, de allí que se requieran en cada uno de los casos, de una especial reglamentación que deberá a la vez estar sujeta a las disposiciones legales nacionales pertinentes.

De igual forma, cada uno de estos tipos de reglamentación que varían según la reglamentación urbanística de la que se esté hablando, pero que son el desarrollo de una sola competencia concentrada en el concejo como autoridad titular del poder de policía en el municipio, debe ir acompañada por unas normas, también reglamentarias y, que resultan de ese poder de policía administrativa, en el sentido que se trata de normas que permiten verificar y

por ende sancionar el incumplimiento de las normas sobre el uso del suelo, para lo cual se deberá complementar por las respectivas normas de vigilancia y control.

Acorde con esta postura jurisprudencial, se sigue también la de la Corte Constitucional, que al referirse al alcance de las normas sobre competencias de los concejos municipales, prevé que estas corporaciones, en ejercicio del poder de policía, gozan de un mayor grado de autonomía al momento de ejercer la función de reglamentación del uso del suelo, con el fin de definir las condiciones en que se debe estipular el cumplimiento de dichas normas, como facultad derivada del principio de autonomía territorial que las cobija:

“5.3.4.1. En función del principio unitario, el marco normativo en asuntos urbanos se desarrolla desde el nivel central, pero respetando los espacios de autonomía de las entidades territoriales, a cuyas autoridades la Constitución atribuye directamente una competencia reglamentaria. De este modo, las competencias normativas se distribuyen, de acuerdo con un principio de jerarquía, entre los niveles nacional, departamental y municipal o distrital, sin excluir la posibilidad de que al esquema se integren modalidades intermedias como áreas metropolitanas, regiones o provincias. Así, por ejemplo, en materia urbanística, existen desarrollos legislativos en relación con normas constructivas en general, eliminación de barreras arquitectónicas construcciones sismo-resistentes, financiación de vivienda, financiación de vivienda de interés social, régimen de propiedad horizontal, etc. Dentro de ese marco legal, de superior jerarquía, se desenvuelven las competencias normativas de las entidades territoriales.

El artículo 313 de la Constitución establece como función de los concejos municipales y distritales la de reglamentar los usos del suelo. Esta función está desarrollada en la Ley 388 de 1997, entre cuyos objetivos figuran *“(i) el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento*

de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; ii) promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; iii) facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.”¹¹

De esta manera, la Sala destaca que los concejos municipales o Distritales tienen la competencia, bajo el poder residual de policía que les confiere la Constitución en el numeral 7 del artículo 313 así como los numerales 5º y 12 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 citados previamente, de reglamentar las disposiciones legales sobre desarrollo urbano, orientadas a fomentar el debido aprovechamiento de los suelos que se destinan a hacer sostenibles los proyectos de construcción de inmuebles, con el fin de armonizar el uso del suelo en el territorio, de acuerdo a las necesidades que exija el municipio y de acuerdo a la evolución y cambios que se presenten con el tiempo.

Por tanto, cuando se habla de la reglamentación del uso del suelo a la que se refiere el artículo 313 de la Constitución en su numeral 7, se debe interpretar este mandato en plena armonía con los artículos 1º y 287 superiores, en el sentido de precisar, que las entidades territoriales son autónomas para la gestión y organización de sus asuntos, entre los cuales la organización

¹¹ Sentencia C-405 de 1998 M.P: Alejandro Martínez Caballero.

urbanística y la distribución del suelo, aparece como un instrumento esencial para garantizar la armonía entre el progreso económico y la preservación ambiental que debe existir al momento de adelantar proyectos urbanísticos de construcción, que se trata de armonizar a partir de la noción que reconoce la ley y los tratados internacionales ratificados por Colombia del desarrollo sostenible¹².

En esta medida, tal como lo expone la Sección Primera del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, los concejos territoriales tienen la plena atribución para desarrollar las normas urbanísticas que existen a nivel legal, más que una necesidad se entiende como una condición pues mediante el poder de policía, se requiere adaptar las normas nacionales a las exigencias que presenta cada uno de las entidades territoriales. Aquí son los Concejos, como suprema autoridad administrativa en el territorio municipal, los encargados de esta gestión por cuanto son quienes en ejercicio de su potestad reglamentaria deben desarrollar los espacios que permiten la regulación legal que habrá de ser aplicada cuando se adelante un proyecto urbanístico.

Sobre el particular resulta ilustrativo el siguiente aparte jurisprudencial en el que la Corte Constitucional acerca del alcance de la potestad reglamentaria de los concejos, como órganos administrativos en el municipio, a los cuales se sujeta el poder de ejecución o función de policía que ejercen el resto de las autoridades administrativas en la entidad territorial

“Así, si bien los concejos ejercen una facultad reglamentaria y dictan normas generales válidas en el respectivo municipio, en sentido estricto

¹² Sobre la noción del desarrollo sostenible, puede consultarse el artículo 3 de la Ley 99 de 1993.

carecen "de potestad legislativa porque ella está concentrada en el Congreso de la República.". Igualmente, por esa misma razón, esta Corte ha considerado que el control político sobre la administración (CP art. 114), en sentido estricto, se encuentra radicado primariamente en el Congreso, por lo cual ciertas prerrogativas de los congresistas, como la inviolabilidad de sus opiniones, no se extienden automáticamente a los diputados y a los concejales.

(...)

Así, el Congreso expide leyes en múltiples ámbitos y es titular además de la cláusula general de competencia, mientras que los concejos reglamentan las funciones y los servicios a su cargo, dictan las normas orgánicas municipales de presupuesto, regulan los usos del suelo y promulgan las normas necesarias para la protección del patrimonio ecológico y cultural municipal. Por el contrario, a los ejecutivos singulares, la Carta, si bien les reserva una competencia reglamentaria, les adscribe una función esencial de ejecución administrativa, puesto que al Presidente y al alcalde les corresponde garantizar el debido cumplimiento de las normas generales y conservar el orden público.¹³

(subrayas fuera de texto)

Por otra parte, el Decreto Ley 1333 de 1986, Código de Régimen municipal en el que se encontraban reguladas las competencias para la organización territorial del municipio, prevé lo siguiente, en relación con el desarrollo urbano de las ciudades:

“Artículo 41. En los Municipios los Concejos Municipales podrán sancionar las infracciones a los acuerdos que reglamenten el urbanismo y planeamiento de las ciudades, con la suspensión de las obras”.

Sin embargo es preciso señalar que esta disposición fue expresamente derogada por el artículo 138 numeral 7 de la Ley 388 de 1997, pero en todo caso si estaba vigente para la fecha de expedición del Acuerdo 20 de 1995.

¹³ C-405 de 1998.

En el mismo sentido, los artículos 16 y 19 del Acuerdo 6 de 1990, resultan de utilidad para ilustrar la competencia concerniente a la función de policía administrativa que se encuentra en cabeza del Concejo Distrital, para reglamentar los procesos urbanísticos.

“Artículo 16.- *La potestad del concejo distrital en materia de reglamentaciones urbanísticas.* De conformidad con lo dispuesto por el numeral 17 del artículo 13 del Decreto Nacional 3133 de 1968 en concordancia con el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 9 de 1989, es competencia del Concejo Distrital dictar a iniciativa del Alcalde Mayor de Bogotá las "reglamentaciones urbanísticas y restricciones administrativas para las diversas zonas del Distrito Especial de Bogotá.

A dichas reglamentaciones estarán sujetas sin excepción, todas las personas y entidades privadas y públicas, aún las de los órdenes nacional y departamental.

(...)

Artículo 19.- *Instrumentos de control para asegurar el cumplimiento de las reglamentaciones urbanísticas.* Los instrumentos de control del desarrollo urbano son las instituciones jurídicas por medio de las cuales se sanciona el incumplimiento de las reglamentaciones urbanísticas, se impide la infracción de las mismas y su continuación en el tiempo y se destruyen sus efectos, conforme a los procedimientos preestablecidos para cada caso.

Se destacan entre los instrumentos de control para asegurar el cumplimiento de las reglamentaciones urbanísticas, los siguientes:

a. Las sanciones urbanísticas contempladas en el Artículo 66 de la Ley 9 de 1989 para las infracciones allí descritas y en general, las sanciones de que trata el artículo 41 del Código de Régimen Municipal, para las demás infracciones a los acuerdos que reglamenten el urbanismo y planeamiento de la ciudad

b. Las sanciones por violación a las reglamentaciones sobre usos del suelo en zonas de reserva agrícola, conforme a los artículos 60 y 62 de la Ley 12 de 1982.

(...)

p. Las demás medidas administrativas y de policía emanadas de la ley o de los acuerdos del Concejo Distrital, cuya finalidad sea la de asegurar el cumplimiento de las reglamentaciones urbanísticas.” (subrayas fuera de texto)

En este orden de ideas, se observa que las disposiciones legales transcritas, resultan concordantes y deben interpretarse como complementos directos, de la competencia de reglamentación del uso del suelo que ostentan los concejos municipales. El decreto nacional y el acuerdo distrital, son las normas que confieren la competencia a la corporación distrital o municipal, para poder verificar y hacer efectivo el cumplimiento de las normas urbanísticas por los destinatarios de la misma. A partir de los artículos citados, se entiende que su lectura debe ser armonizada en el sentido de que las facultades de vigilancia y control a las que se refieren las normas, tienen un efecto directo al momento de desarrollar proyectos urbanísticos de construcción que impacten los procesos de desarrollo en la ciudad.

En esta medida, se encuentra que el Concejo Distrital puede adoptar las normas que fijen el régimen de vigilancia y control que habrá de aplicarse, con especial detalle, en materia de proyectos de construcción.

Los proyectos de construcción a los que se refiere el Acuerdo 20 de 1995, en especial cuando se trata de proyectos destinados a vivienda, revisten un especial interés no solo constitucional sino legal. Por tanto, teniendo en cuenta que se trata de una actividad de carácter urbanístico de alto impacto, debe estar sujeta a diferentes tipos de regulaciones que habrán de ser adoptadas en cada municipio o distrito por las respectivas autoridades en materia de desarrollo urbanístico, y que para el caso del Distrito de Bogotá, corresponde al concejo reglamentar las disposiciones normativas sobre

condiciones técnicas bajo las cuales se deben adelantar los proyectos de construcción así como, ejercer las funciones de vigilancia y control, derivadas del poder de policía, mediante la identificación de un proceso que habrá de adelantarse al momento de sancionar las conductas que en desarrollo de los proyectos de construcción se aparte de la normatividad reglamentaria básica.

6.3 CASO CONCRETO

Luego de efectuado el anterior marco legal y jurisprudencial, encuentra la Sala que el Acuerdo 20 de 1995, por medio del cual se adopta el Código de Construcción del Distrito y se dictan otras disposiciones complementarias, puede ser concebido como uno de los mecanismos de regulación, control y vigilancia del desarrollo urbanístico en la Capital, que para lograr este cometido, dispone de los criterios que permiten adelantar la planificación del desarrollo físico de la ciudad, tal como se desprende de sus artículos 2º y 3º. Tan cierto es lo anterior, que fue precavido el Concejo en afirmar que el Código de Construcción, no modificaba las políticas y normas de desarrollo urbanístico, sino que, por el contrario lo que hacía era, complementarlas.

Así mismo, la norma demandada señala los proyectos urbanísticos destinatarios de las reglamentaciones en él incorporadas, entre los que se encuentran, básicamente, los proyectos de diseño y ejecución de proyectos de construcción. Estas actividades se entrelazan con el Código de infraestructura del que habla el artículo 12 del Acuerdo, para garantizar la organización y prestación adecuada de los servicios públicos.

Por su parte, el artículo 4º del acto acusado dispone que el Código de Construcción está compuesto por el Código de Edificaciones y el Código de Infraestructura, codificaciones que a su vez están definidas en los artículos 5º y 6º **ídem** respectivamente. A su turno el artículo 7º **ibídem** establece el propósito del Código que no es otro que el de determinar las normas a las cuales estarán sometidas las edificaciones y obras de infraestructura en lo relativo a su realización, alteración y uso con el fin de garantizar estabilidad, resistencia, seguridad, salubridad y bienestar a la comunidad.

En los artículos 8 al 12 del Acuerdo 20 de 1995 se estableció: el alcance del Código y su contenido para ser aplicado a las actividades de diseño y ejecución de construcción de edificaciones; determinó la posibilidad de contratación de la prestación de servicios públicos con municipios vecinos al Distrito Capital; el sometimiento del cumplimiento de las disposiciones del Código para personas y entidades particulares, mixtas y oficiales; señaló los aspectos o temas que serían asumidos por el Código de Edificaciones y por el Código de Infraestructura.

Por su parte, los artículos 13, 14 y 15 del acto acusado dispusieron que la función de evaluación permanente de la aplicación del Código de Construcción, estaría a cargo del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y previó la creación, integración y funciones de una Comisión Permanente del Código, como dependencia adscrita a Planeación Distrital.

El Acuerdo 20 de 1995 señaló en los artículos 16 al 19, las disposiciones sobre el régimen de vigilancia y control que complementa las normas anteriores y en los artículos 20 al 22 previó el régimen sancionatorio que verificaba el cumplimiento de la reglamentación urbanística, las cuales se ven acompañadas de un documento anexo, de características técnicas que lo desarrolla, así como se hallan en este otros asuntos de carácter urbanístico que complementan los requisitos que deben acompañar los proyectos de desarrollo de construcción.

Contextualizado lo anterior, ante las facultades constitucionales que se le confieren a las autoridades locales, respecto de la competencia para reglamentar en su territorio el uso del suelo y adoptar las medidas administrativas pertinentes para garantizar el debido aprovechamiento por parte de la población de los recursos y servicios públicos, así como la verificación de que dicha normatividad sea cumplida por sus destinatarios bajo lo que se entiende un régimen especial de vigilancia y control, esta Sala encuentra lo siguiente:

No resultan procedentes las consideraciones expuestas por la recurrente en el sentido de que la regulación que hace el Acuerdo 20 de 1995, no corresponde a la reglamentación de las normas urbanísticas del nivel nacional que se consideran vulneradas, pues en su sentir se trata de una norma que se limita a fijar aspectos técnicos en materia de proyectos de construcción y se estaría desviando la competencia reglamentaria del uso del suelo.

La Sala no comparte la anterior interpretación de la apelación, al considerar que la reglamentación del uso del suelo no comprende el desarrollo de los aspectos técnicos de la norma urbanística, por cuanto incurre en un error en la valoración del alcance de lo que significa la reglamentación del uso del suelo propia de los concejos, pues es precisamente en estos aspectos y disposiciones técnicas, que se desarrollan los contenidos de las regulaciones normativas en materia urbanística, del artículo 41 del Decreto Ley 1333 de 1986 que fue derogado por la Ley 138 de la Ley 388 de 1997 y el numeral 12 del artículo 5 del Decreto Ley 1421 de 1993, legislaciones vigentes al momento de la expedición del acto acusado, en las cuales se encuentra el fundamento que permite la implementación de la norma legal nacional al nivel territorial, y, sobre todo, en donde se encuentra la razón de ser de la competencia de poder de policía que materializa la potestad reglamentaria de los concejos como autoridad local.

De allí que es a partir de la reglamentación que haga el concejo en las normas urbanísticas sobre la organización y aprovechamiento del uso del suelo, que las demás autoridades administrativas del territorio, para el caso del Distrito Capital el Alcalde Mayor y la Departamento Administrativo de Planeación Distrital, podrán entrar a adoptar y definir los detalles bajo los cuales se debe dar aplicación a las normas urbanísticas, con el fin de garantizar el adecuado aprovechamiento del suelo, de acuerdo con las necesidades que de forma cotidiana va exigiendo la ciudad a partir de cambios que se presentan de forma natural con el paso del tiempo, en su organización territorial.

De acuerdo con lo expuesto, tampoco es compartida la afirmación de la apelante según la cual al reglamentarse el uso del suelo, no se contempla la

adopción de normas técnicas en materia de construcción, según los conceptos generales de la Ley 388 de 1997, por cuanto esta legislación no puede ser invocada como desconocida por el acto acusado, ya que no estaba vigente para la fecha en que se expidió el Acuerdo 20 en el año 1995.

Igualmente no es posible aceptar la afirmación de la recurrente en el sentido de que no pueden coexistir códigos de construcción en todos los municipios pues su regulación debe ser de cobertura nacional, por cuanto tal y como lo dijo el a quo, no es obligatoria la expedición de este código en cada entidad territorial como lo interpreta CAMACOL sino que, dada la especial situación del Distrito Capital, se hacía necesaria la expedición de una reglamentación particular que lejos de contrariar las disposiciones nacionales, la complementan tal y como lo creyó en su momento necesario el Concejo Distrital.

Ahora bien, la intervención del suelo por parte del Concejo, incluye la adopción no solo de disposiciones técnicas sino de todo tipo de normatividad que esté orientada a materializar la potestad reglamentaria que debe permitir la organización del espacio público, especialmente tratándose de los proyectos de construcción, lo que en conjunto permite el desarrollo de proyectos urbanísticos y la fijación de las condiciones generales al momento de operar la construcción de inmuebles. En esta medida, la reglamentación urbanística a la que se refiere el numeral 7 del artículo 313 constitucional, al decir que el concejo reglamenta el suelo, supone una función de intervención económica que permite garantizar el equilibrio de las cargas entre los particulares al momento de adoptar proyectos de construcción que deben seguir ciertos y precisos procedimientos de carácter técnico, desde el punto de vista urbanístico, con miras a garantizar debidas condiciones de calidad al

momento de adelantar los proyectos de construcción, con especial énfasis, en cuanto se refiere a los proyectos de vivienda, tal como se deben interpretar los numerales 5 y 12 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993.

Ahora bien, en lo que se refiere con la falta de competencia del Concejo de Bogotá para expedir la normatividad relativa a la vigilancia y control de la actividad urbanística, tal como lo consagran las disposiciones que se encuentran en los Capítulos IV y V del Acuerdo 20 de 1995, que a juicio de la apelante, solo comprenden las actividades de construcción y enajenación de vivienda por lo cual no pueden extenderse a otro tipo de actividad urbanística, es de señalarse lo siguiente.

Los artículos 16 a 19 del Acuerdo 20 de 1995, efectivamente se refieren al régimen de vigilancia y control que habrá de aplicarse para verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el mismo acto administrativo con su documento anexo, al momento de verificarse el incumplimiento de los procedimientos urbanísticos en materia de construcción de inmuebles.

Para el objetivo anterior, el Concejo de Bogotá atribuyó dicha gestión al Departamento Administrativo de Planeación (hoy Secretaria de Planeación¹⁴), para que sea esta dependencia, como órgano que hace parte de la administración distrital, la que verifique el seguimiento y cumplimiento

¹⁴ El Acuerdo Distrital 257 del 2006, "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones", convierte el Departamento Administrativo Distrital de Planeación en la Secretaria Distrital de Planeación.

de las disposiciones que se deben tener en cuenta al momento de iniciar un proyecto de desarrollo urbanístico.

En esta medida se encuentra que estos artículos se refieren a los lineamientos que deberá exigir la autoridad de planeación distrital a quienes participen e intervengan en el desarrollo de un proyecto de construcción o edificación. Esto es, la autoridad de planeación, de acuerdo con la habilitación que le hace el concejo, deberá velar por el cumplimiento de las normas que permiten implementar proyectos de construcción de vivienda de forma segura y acorde a las normas técnicas que reglamentan la materia en la jurisdicción del territorio distrital.

Por su parte, resulta de suma importancia destacar que el artículo 20 del Acuerdo 20 de 1995, no tipificó sanciones nuevas –caso en el que el Concejo Distrital si hubiera incurrido en extralimitación de su competencia por cuanto este asunto es de reserva del legislador-, sino que lo que hizo fue señalar que en caso de que haya lugar a sanción en contra de quien acometa obras de construcción de edificaciones sin sujeción a las normas vigentes, se le impondrán las sanciones contempladas en el Acuerdo Distrital 6 de 1990, en el Código de Policía y demás disposiciones. Por tanto no existe causal de ilegalidad alguna por esta situación.

A su turno el artículo 22 del Acuerdo 20 de 1995, consagra el régimen sancionatorio propio para los ingenieros y arquitectos que adelanten obras de construcción desconociendo el régimen contenido en el Decreto 1400 de 1984, disposición que para la Sala no desconoce ningún precepto legal sino que, por el contrario lo que hace es remitirse a las normas propias del Código Profesional y serán sancionados por el Consejo Nacional de Ingeniería y

Arquitectura, supuesto normativo del acto acusado que no vulnera ninguna disposición legal sino que reconoce el sometimiento a la legislación nacional.

De otra parte, la Sala no comparte el argumento de la apelación relativo a la falsa motivación e indebida interpretación porque el Acuerdo 20 de 1995 consignó en el considerando 2º que *"el código de la construcción ha sido señalado como uno de los elementos constitutivos del Plan General de Desarrollo Integrado del Distrito Capital de Santa fe de Bogotá, en sus aspectos de desarrollo físico"*, la Sala no lo comparte.

Lo anterior, por cuanto es preciso tener presente que los instrumentos contenidos en el Acuerdo 031 de diciembre 3 de 1992 *"Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social de Obra Públicas de Santafé de Bogotá, Distrito Capital, para el periodo 1993 de 1995"*, no sólo tienen como propósito servir de fundamento para la interacción que debe surgir en materia de planificación y organización del territorio a nivel nacional y territorial, sino además que debe servir de instrumento de gestión para el desarrollo de las herramientas de intervención económica con las que la Constitución y la ley dotaron a las autoridades del nivel nacional y territorial.

En todo caso bien es sabido, que la expedición de los planes de desarrollo territoriales no pueden desconocer sino que deben estar orientados por las directrices de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que para la fecha de expedición del Acuerdo 031 de 1992, estaba consignada en la Ley 152 de julio 15 de 1994. Por tanto, la planificación macroeconómica de las entidades territoriales debe estar acorde con los lineamientos impartidos a nivel nacional en un esquema que se rige por los principios del artículo 1º superior

república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, por lo que se puede afirmar que la Ley Orgánica del Plan, también condiciona el proceso de expedición de los planes territoriales de desarrollo, tal como en su momento aconteció con el Acuerdo 031 de 1992.

Los siguientes artículos de la Ley 152 de 1994, reflejan lo expuesto así:

“Artículo 38. *Los planes de las entidades territoriales.* Se adoptarán con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones. La concertación de que trata el artículo 339 de la Constitución procederá cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las entidades territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación.

Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial se deberán tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa.

(...)

Artículo 41. *Planes de acción en las entidades territoriales.* Con base en los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente Concejo o Asamblea, cada secretaría y departamento administrativo preparará, con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno departamental, distrital o municipal. En el caso de los sectores financiados con transferencias nacionales, especialmente educación y salud, estos planes deberán ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias.

Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y

apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.

Lo anterior supone que las normas del Plan Distrital de Desarrollo, al regular a nivel territorial las normas de la Ley Orgánica Nacional, si cuentan con la fundamentación suficiente para autorizar al Concejo de Bogotá a desarrollar la función de reglamentación del uso del suelo, pues es desde esta función, vista como un instrumento de intervención en la economía, que se puede garantizar una distribución equitativa del suelo así como garantizar el debido y adecuado aprovechamiento del espacio público.

Una expresión de lo expuesto, se encuentra en los artículos 28 y 30 del Acuerdo 031 de 1992 que en materia de desarrollo urbanístico, dicen lo siguiente:

ARTICULO 28. SOLUCIONES HABITACIONALES. EQUIPAMIENTO COMUNITARIO. ESPACIO PUBLICO. La Administración Distrital mediante la acción de sus entidades especializadas creara las condiciones que promuevan y faciliten los programas y proyectos de lotes con servicios, autoconstrucción de desarrollo progresivo, mejoramiento y subdivisión de vivienda, rehabilitación de inquilinatos y, en general, los que tengan por objeto satisfacer la necesidad básica de alojamiento. La Administración dará prioridad a los programas y proyectos cuyo diseño urbano y arquitectónico garantice calidad de vida y mayor espacio público. También a los que persigan la recuperación de comunidades socialmente deterioradas y propendan por la renovación urbana.

Para el logro de los propósitos señalados se ejecutarán las siguientes acciones:

1. Se aplicarán los instrumentos de las leyes sobre reforma urbana que más convenga a las necesidades y posibilidades del Distrito Capital.
2. Se apoyará el sistema distrital de vivienda de interés social (decreto 558 de 1992) que coordina e integra la acción de los sectores público y privado.

3. Se continuará el proceso de simplificación y agilización de trámites iniciando con la expedición del decreto 566 de 1992.
4. Se pondrá en funcionamiento el Banco de Tierras.
5. Se adelantarán programas el fortalecimiento institucional de la entidades del sector vivienda.

(...)

ARTICULO 30. VIVIENDA NUEVA. Se crearán las condiciones que le permitan la sociedad civil –sector privado y organizaciones no gubernamentales- vincularse efectivamente a la ejecución de los programas y proyectos que ofrezcan soluciones de interés social con tal fin:

1. Se promoverá la oferta de tierra urbanizable mediante su integración a la estructura urbana. Para ello se utilizarán las atribuciones de la Ley 9ª. De 1989.

2. Se adelantarán las obras de infraestructura requeridas para convertir en urbanizables los terrenos señalados en las normas sobre desarrollo físico del presente Plan. Se aplicarán las autorizaciones vigentes para evitar la apropiación particular de la plusvalía urbana. (Énfasis fuera de texto)

3. Se promoverá el sistema de descuentos y redescuentos de hipotecas en las entidades financieras.

De acuerdo con las normas transcritas, se observa que el desarrollo de proyectos de vivienda o de cualquier otro tipo de proyectos de edificación y construcción, a los que hacen mención las normas del Acuerdo 031 de 1992, no fueron desconocidas por las disposiciones del Acuerdo 20 de 1995 objeto de demanda, por cuanto se sujetaron al marco de reglamentación de los proyectos de planeación que se debían adelantar en el territorio del Distrito de Bogotá.

En este sentido, las normas que contienen la política pública de planeación en el territorio distrital, permiten a partir de la organización territorial, generar condiciones de progreso social e inclusión, las cuales deben ser desarrolladas por normas de tipo técnico en lo urbanístico, pues son éstas las que deben fijar las condiciones para que esos proyectos que se refieren a la reglamentación del uso del suelo, cuenten con el soporte necesario para que, sea el concejo, como autoridad urbanística, el que entre a reglamentar el uso del suelo.

Por tanto, la Sala encuentra que el Acuerdo 20 de 1995 y su documento anexo, encuentran plena fundamentación en las normas sobre planificación que se aplican en el Distrito capital contenidas en la Ley 152 de 1994 y el Acuerdo 031 de 1992, pues dichas disposiciones orientan las políticas públicas en materia de desarrollo urbanístico y planificación económica, requieren de un desarrollo técnico que las complemente y que defina las condiciones igualmente técnicas y especiales que habrá de acompañar esos proyectos de construcción y edificación, tal y como lo dispuso el acto acusado.

Finalmente, en cuanto a la inconformidad del apelante al considerar que el Acuerdo 20 de 1995 en el artículo 3º dijo que el Código de Construcción, completaba las políticas y normas sobre el desarrollo urbanístico, tampoco es acogido por la Sala.

Lo anterior por cuanto este argumento de apelación, fue el mismo que fue planteado como uno de los cargos de la demanda, en los siguientes

términos: *“Si bien el decreto-ley 1333 de 1986 y la Ley 009 de 1989 disponían para el año 1995 los aspectos relacionados con el **desarrollo urbanístico**, es claro que sus disposiciones de ninguna manera planteaban la competencia para que las entidades territoriales expidieran un Código de Construcción, o las normas contenidas en el Código de Construcción adoptado a través del Acuerdo 20 de 1995. Entre otras cosas, porque tanto para la época de expedición del decreto-ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal) como para la época de promulgación de la Ley 009 de 1989, también existía paralelamente un Código de Construcción Nacional (Decreto-Ley 1400 de 1984, derogado expresamente por la Ley 400 de 1997), del cual se hizo suficiente referencia en los cargos precedentes”.* (Fls 38 y 39 del recurso de apelación visible en el cuaderno de segunda instancia)

Para la Sala, en los términos en que fue redactado este argumento de inconformidad, lo que hizo la actora fue reiterar los mismos argumentos con los cuales pretendió fundamentar la falta de competencia del Concejo Distrital para expedir el Código de Construcción, asunto que ya fue lo suficientemente analizado en precedencia, motivo por el cual la Sala acoge los planteamientos del a quo, que sobre el particular dijo lo siguiente: *“En tales condiciones, no tiene asidero jurídico ni fáctico este argumento de nulidad basado en una supuesta falsa motivación, ya que los hechos en que encuentra apoyo el acto acusado si corresponden a la realidad, esto es, la necesidad de completar las políticas y normas sobre el desarrollo urbanístico del Distrito Capital, ya que, es un hecho notorio que en la ciudad cada día se presentan situaciones nuevas en virtud de las cuales tal aspecto debe ser reajustado a la realidad presente; por consiguiente, este extremo de nulidad adolece de real sustento jurídico y fáctico, razón por la cual, no prospera”*

En esta medida, el Acuerdo 20 de 1995, no agota la materia en relación con la reglamentación del uso del suelo en el Distrito Capital, así como tampoco

lo hacen las otras normas distritales que existen o que pueden proferirse en relación con la reglamentación del suelo.

Se trata, de normas que por su carácter técnico, al regular asuntos especializados requieren de la combinación de diferentes conocimientos que deben actualizarse en la medida que lo exijan las necesidades y realidades en lo pertinente con la actividad urbanística, que cambia y fluye constantemente, de acuerdo con la evolución que presentan los mismos y variados proyectos de desarrollo.

Respecto de la posición del recurrente en cuanto a que la función de adoptar las normas sobre sismo resistencia corresponde solo al nivel nacional, esto es, al Congreso de la Republica, y que dicha función ya fue agotada en la Ley 400 de 1997, la Sala reitera lo considerado en el numeral 6.1. de esta providencia en el sentido de que operó la derogatoria tácita del Acuerdo 20 de 1995, en la medida en que el Decreto Ley 1400 de 1984 que le había servido de fundamento legal para su expedición, fue expresamente derogado por la Ley 400 de 1997.

Por las anteriores consideraciones, se procederá a confirmar el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 21 de enero del 2010.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO. CONFIRMASE en su integridad la sentencia del 21 de enero del 2010 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el sentido de denegar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO.- Una vez en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

GUILLERMO VARGAS AYALA
PRESIDENTE

MARIA ELIZABETH GARCIA
GONZALEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO