



## Concepto sobre la vigencia del Acuerdo 20 de 1995 - Código de Construcción de Bogotá

### 1. Derogatoria Tácita Acuerdo 20 de 1995-Código de Construcción de Bogotá

El Concejo Distrital se atribuyó la facultad para expedir el Acuerdo 20 de 1995, adoptando a través de éste el Código de Construcción de Bogotá; a primera vista se observa que se trata de una norma de **carácter eminentemente técnico**, en tanto define las condiciones de diseño y construcción de las nuevas edificaciones en la capital.

De esta forma, dado que con posterioridad a la expedición del referido acuerdo 20 de 1995, fue proferida la norma técnica por excelencia por parte del Congreso de la República, Ley 400 de 1997, se presentó la **derogatoria tácitamente del acuerdo 20/95, en tanto existe una norma posterior y se superior jerarquía que define las normas técnica aplicables en todo el territorio nacional.**

En este orden de ideas, la facultad atribuida al Concejo Distrital por el Decreto-Ley 1400 de 1984 para expedir el Código de Construcción, fue derogada expresamente por el Artículo 55 Ley 400 de 1997, razón por la cual, el fundamento jurídico sobre el cual se soportaba la expedición del mencionado código, perdió su vigencia y validez.

Para tal efecto, la norma señala lo siguiente:

**Artículo 55°.- 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*

En este caso, opero claramente el fenómeno de la derogatoria tácita; pues la norma perdió el supuesto sobre la cual se fundamentaba.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la Cámara Regional de la Construcción Bogotá & Cundinamarca el 2 de mayo de 2006, interpuso acción de nulidad simple contra el Acuerdo 20 de 1995, con el objeto de que, previo trámite judicial, se declare la nulidad del acto administrativo acusado. De igual forma se solicitó la suspensión provisional de la



norma demandada por infracción, violación y vulneración ostensible y manifiesta de normas de rango legal y constitucional. Los cargos alegados:

- A. **Falta de competencia por parte del Concejo de Bogotá D. C. para adoptar un Código de Construcción**, violando así los artículos 287 y 313 de la Constitución Política; artículos 92 y 93 del Decreto-Ley 1333 de 1986, artículo 12 del Decreto-Ley 1421 de 1993-; artículo 32 de la Ley 136 de 1994:

En las normas enunciadas como violadas por la norma demandada, se evidencia cómo el constituyente y el legislador disponen de forma taxativa las atribuciones legales de los Concejos Municipales y Distritales, **de las cuales no se desprende la competencia para expedir un Código de Construcción**. A su vez, la revisión de la referente normativa permite identificar una violación al principio de la cláusula general de competencia legislativa aplicable en Colombia, basándose en que la facultad de expedir un código de Construcción para Bogotá es competencia exclusiva del legislador.

- B. **Falsa motivación en la expedición de dicho Acuerdo 20 de 1995, al violar los artículos 1o y 288 de la Constitución Política de Colombia:**

Con la expedición del Acuerdo 20 de 1995 se viola el artículo 1o de la Constitución Política, al desconocer que un asunto de la naturaleza del Código de Construcción, entraña un interés general y nacional, dado los derechos que se pretenden proteger, pero principalmente, dado que su contenido no crea una protección que resulte ajena al interés de otros municipios.

Respecto a la violación al artículo 288 de la Constitución Política, argumenta el actor que la ausencia de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, no resulta válido como argumento para que los Concejos Municipales/Distritales procedan a regular o reglamentar asuntos ajenos a sus competencias. **En este caso, carece de**



**fundamento legal que el Concejo de Bogotá hubiese procedido, motu proprio, a expedir el Código de Construcción de Bogotá.**

El Concejo de Bogotá se atribuyó la facultad para expedir el Acuerdo 20 de 1995, sin contemplar que ni la Constitución Política, ni el Congreso de la República, atribuyeron la competencia en cabeza de las entidades territoriales para expedir dicho tipo de reglamentaciones.

- C. **Falsa motivación e indebida interpretación**, tras fundamentar mediante el artículo 3o. del Acuerdo 20 de 1995, que el Código de Construcción "completa las políticas y normas sobre el desarrollo urbanístico".

Respecto a este cargo, **señala el actor que sobre la base de existir para el año 1995 un Código de Construcción a nivel nacional -Decreto Ley 1400 de 1984-**, que algunas de sus disposiciones si procuraban una intervención en asuntos específicos por parte del Municipio, sin que de dichas consideraciones se derivase la competencia para pronunciarse sobre materias ya contenidas en la norma nacional. Es así como se vuelve a evidenciar lo tratado en el cargo anterior, en cuanto a que cuando el Legislador lo ha dispuesto, ha otorgado una distribución expresa a los municipios para que reglamenten temas específicos.

En conclusión, el Concejo de Bogotá carecía de fundamentos e incurrió en una indebida motivación para adoptar el código de Construcción. Fundamentar la expedición del Acuerdo 20 de 1995 en las normas urbanísticas resultaba improcedente, sobre la base de no existir en el marco regulatorio de la actividad, atribución de competencias en los asuntos técnicos que recoge un Código de Construcción.

- D. **Falsa motivación e indebida interpretación**, tras fundamentar, mediante los considerandos y el artículo 2o. del Acuerdo 20 de 1995, 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...". Sin que el Plan de Desarrollo Integrado del Distrito planteara dicha autorización para expedir un Código de Construcción en Bogotá.



Adicionalmente, en caso de que hubiere existido una autorización a través del Plan de Desarrollo Integrado para expedir un Código de Construcción de orden local, se habría desconocido la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), vigente para el año de expedición del Acuerdo 20, y en la cual tampoco existe atribución sobre la materia en favor de los Concejos, como tampoco referencia alguna a los llamados Códigos de Construcción.

De igual forma, en el Plan General de Desarrollo Integrado de Bogotá, vigente para la época de discusión y expedición del Acuerdo 20 de 1995, el cual se encontraba recogido y aprobado a través del Acuerdo 031 de 1992, no existía referencia alguna en virtud de la cual el Concejo Distrital debiese proceder a la expedición de un Código de Construcción.

### **2. Aprobación e interpretación de las condiciones de diseño y aspectos técnicos de construcción.**

La Ley 400 de 1997 “Por el cual se adoptan normas sobre Construcciones-Sismo Resistentes”, **como norma especializada en los aspectos técnicos de la actividad de la construcción**, establece los criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas en todo el territorio nacional, siendo esta ley el marco general en materia técnica para el desarrollo de la construcción.

En virtud de lo anterior, el artículo 2 de la Ley 400 de 1997 “Por el cual se adoptan normas sobre Construcciones-Sismo Resistentes” establece su alcance:

**Artículo 2: Las construcciones que se adelanten en el territorio de la República deberán sujetarse a las normas establecidas en la presente Ley y en las disposiciones que reglamenten.**

**Corresponde a las oficinas o dependencias distritales o municipales encargadas de conceder las licencias de construcción, la exigencia y vigilancia de su cumplimiento. Estas se abstendrán de aprobar los proyectos o planos de construcciones que no cumplan con las normas señaladas en la esta Ley o sus reglamentos.**



Ahora bien, resulta importante mencionar que la norma referida resulta ser jerárquicamente la más importante en materia técnica, **por ser del orden nacional y aplicable a todo el territorio nacional.**

A lo largo de la Ley, se encuentran una serie de artículos encaminados a la homogenización de las normas de construcción para aplicación de todas las autoridades nacionales, tal es el caso del artículo 45 en donde se regula de forma expresa, que:

**“El Gobierno Nacional deberá expedir los decretos reglamentarios, que establezcan los requisitos de carácter técnico y científico, que resulten pertinentes para cumplir con el objeto de la presente ley, de acuerdo con el alcance y temario señalado en el capítulo segundo del presente título”.**

Según dicho imperativo legal es obligación del Gobierno Nacional, (potestad reglamentaria Artículo 115º Inciso 3 de la Constitución Política), expedir los actos administrativos pertinentes a través de decretos reglamentarios a efectos de dar desarrollo a la legislación, con la observancia plena de ciertos requisitos para que gocen de validez, y cuyo objeto es establecer las condiciones técnicas que deben reunir las estructuras en edificaciones convencionales.

Lo anterior es reafirmado de forma expresa, de acuerdo a lo ordenado en el artículo 49º de la Ley 400 de 1997,

**Artículo 49º.- Actualizaciones de los aspectos técnicos y científicos de la ley.** Facultase al Gobierno Nacional para que, previo el visto favorable de la comisión Permanente creada a través de la presente Ley, y por medio de decretos reglamentarios proceda a efectuar las actualizaciones en los aspectos técnicos y científicos que demande el desarrollo de la presente ley y sus reglamentos, y que resulten pertinentes para los propósitos en ella indicados y al alcance de la misma.

Para el cumplimiento de la mencionada Ley, el artículo 39 creó la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes, en calidad de órgano consultivo del Gobierno Nacional; **siendo competencia exclusiva de esta entidad la aprobación e interpretación de las condiciones de diseño y aspectos técnicos de construcción.**



En el mismo sentido, la exposición de motivos de la Ley 400/97 en procura de delimitar las competencias de la Comisión determinó que:

“La Comisión permanente, es creada por la necesidad de contar con un grupo de personas especializadas en la materia, que puedan servir de instancia de interpretación, apoyo y vigilancia en la aplicación de las normas técnicas que se expidan, que por su complejidad y especificidad, sin duda requieren de un organismo que de manera general fije los parámetros y unifique los conceptos, para una adecuada implementación de las normas”.

Por lo tanto, de acuerdo a esta normativa, la ley se encarga de precisar de forma genérica las condiciones y requerimientos establecidos, mientras que compete al Gobierno Nacional previa la actuación de la Comisión asesora permanente, la toma de las decisiones técnicas y científicas que desarrollen la Ley 400 de 1997.

Sin embargo, desde el establecimiento de la legislación relativa a las edificaciones, fue clara la intención del legislador de contar con una instancia no sólo anterior sino concomitante al desarrollo reglamentario por medio de las competencias atribuidas a la Comisión, **la cual en su ejercicio asesor otorga las pautas frente a la regulación técnica, respecto a las cuales es imperioso que las autoridades locales acojan sus preceptos.**

Por último, es de anotar, que la misma función del Curador Urbano se encuentra limitada por el decreto 564 de 2006, el cual en su artículo 49, expresamente dispone que la legislación técnica exigible en las licencias urbanísticas correspondientes se limita a la normatividad técnica nacional, así:

**“Artículo 49. Exigencias técnicas de construcción. En desarrollo de lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 41 de la Ley 400 de 1997, la aprobación de condiciones de diseño y técnicas de construcción, corresponderá exclusivamente a la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismorresistentes.**

**Los curadores urbanos no podrán exigir el cumplimiento de normas técnicas o cualquier otra norma de construcción establecidas por los municipios y distritos, salvo que exista expresa atribución legal que permita a las autoridades locales la**



**definición de aspectos de orden técnico en la construcción de obras.** (Negrillas y Subrayas fuera de texto)

### 3. **Actualización del Reglamento de Construcciones SismoResistentes-NSR**

Como se ha observado a lo largo de este concepto, es clara la aplicación de la Ley 400 de 1997 y su reglamentación, no solo fundada en la derogatoria tacita del Código de Construcción de Bogotá, sino en que esta fue expedida por la autoridad competente para dicha labor.

No obstante lo anterior, y ante la necesidad de homogenización de normas técnicas en materia de construcción, propendiendo por el respeto a las jerarquías normativas en materia de condiciones técnicas, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el 29 de diciembre del 2007 contrató con la Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica AIS, la actualización del Reglamento de Construcciones Sismo Resistentes NSR.

Para este proceso de actualización de la Norma de Sismo-Resistencia, la AIS cuenta con un Comité (AIS 100) con profesionales expertos en los diferentes temas del Reglamento, quienes se encargan de conciliar los documentos propuestos por cada subcomité de cada uno de los títulos técnicos en materia de construcción.

Dentro del proceso de armonización de los textos expedidos por cada Subcomité, una vez avalado el documento en Comité AIS 100; este se llevó a discusión pública a un amplio grupo de profesionales, instituciones y universidades en dos secciones: la primera, el 21 de octubre de 2008 en un evento multitudinario en el cual cada director de subcomité explicó las modificaciones, y la segunda tuvo lugar por medio de la Pagina de AIS durante los meses de abril y mayo de este año, dado como resultado 700 inscritos y casi un centenar de observaciones a los diferentes títulos.

Una vez surtido el proceso de participación, el Comité AIS 100 planea entregar a la Comisión Asesora para el Régimen de Construcciones Sismo Resistente<sup>1</sup>, órgano competente, según la Ley 400 de 1997 para la aprobación e interpretación de las condiciones de diseño y aspectos técnicos de construcción.

---

<sup>1</sup> La entrega del documento final por parte de AIS a la Comisión Asesora para el Régimen de Construcciones sismo resistentes se llevará a cabo el día 18 de agosto.



Previo visto favorable de la Comisión Permanente, el documento debe ser avalado por los Ministerios de ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Transporte y Ministerio del Interior para que, posteriormente el Gobierno Nacional adopte el nuevo Reglamento de Construcciones Sismo Resistentes NSR-09 mediante Decreto.

Como se observa, este proceso avanza rápidamente, permitiendo dar seguridad jurídica a los diferentes actores involucrados en la cadena de valor de la construcción, sobre las normas que le son aplicables.

Finalmente, respecto a su inquietud se puede concluir lo siguiente:

1. El Acuerdo 20 de 1995 fue expedido con fundamento en la facultad atribuida al Concejo Distrital por el Decreto-Ley 1400 de 1984, el cual fue posteriormente derogado por el Artículo 55 de la Ley 400 de 1997. Por tal motivo, el Acuerdo 20 de 1995 ha sido derogado tácitamente por una norma jerárquicamente superior, como lo es la Ley 400 de 1997.
2. La Ley 400 de 1997 es la **norma especializada en los aspectos técnicos de la actividad de la construcción**, pues establece los criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas en todo el territorio nacional.
3. Actualmente el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se encuentra inmerso en un proceso de actualización del Reglamento de Construcciones Sismo Resistentes NSR, situación que permitirá una homogenización y estandarización de las normas técnicas en materia de construcción.