

Con Excepciones 236000

1

OFICINA DE APOYO  
JUZGADOS ADMINISTRATIVOS

Señor Juez

127

VICTOR MANUEL MORENO MORALES

2019 JUN 28 AM 8 34

JUZGADO CUARENTA Y CINCO (45) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD

DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ – SECCIÓN PRIMERA

CORRESPONDENCIA  
RECIBIDA

E.

S.

D.

|                  |                                                               |
|------------------|---------------------------------------------------------------|
| PROCESO          | 1100334104520180014200                                        |
| DEMANDANTE       | PROMOTORA CONVIVIENDA S.A.S                                   |
| DEMANDADO        | DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT |
| MEDIO DE CONTROL | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO                        |
| ASUNTO           | CONTESTACIÓN DEMANDA                                          |

JOVITO ACEVEDO LOZANO, identificado con cédula de ciudadanía No.5.585.460 de Barrancabermeja, portador de la tarjeta profesional No. 28505 del Consejo Superior de la Judicatura, en mi calidad de apoderado especial de la SECRETARIA DISTRITAL DEL HÁBITAT, conforme al Poder a mí otorgado en legal forma y el cual se aporta; y en atención a lo ordenado por su Despacho en el Auto Admisorio de la Demanda proferido el día 27 de julio de 2018 y el cual fue notificado por estado el día 30 de de julio de 2018. y encontrándome dentro del término legal establecido en la Ley y de conformidad con lo preceptuado en el artículo 175 del CPACA, procedo a CONTESTAR EL MEDIO DE CONTROL JURISDICCIONAL de la referencia en los siguientes términos:

I.- CUESTIÓN PREVIA

**LA SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT Y EL DEBER DE REPRESENTAR EL DISTRITO CAPITAL – ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, EN EL PRESENTE ASUNTO**

Es del caso señalar, que es la Secretaría Distrital del Hábitat entidad del Distrito demandada, la que tiene la competencia para conocer el asunto objeto del presente Medio de Control Jurisdiccional, esto es, la facultad de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda a través de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda, tal como se explicará con mayor precisión en este escrito, razón por la cual, le compete pronunciarse sobre las razones que la motivan.

De acuerdo con la competencia delegada por el Señor Alcalde Mayor de Bogotá a través del Decreto Distrital 212 del 5 de abril de 2018 “Por medio del cual se establecen disposiciones para el ejercicio de la representación judicial y extrajudicial de las Entidades del Nivel Central de Bogotá, D.C., se efectúan unas delegaciones y se dictan otras disposiciones”, en el artículo 1º reza: “*Representación legal en lo judicial y extrajudicial de las entidades del nivel central. Delegase en los Secretarios de Despacho, Directores de Departamento Administrativo y Gerente de la Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica, la representación legal en lo judicial y extrajudicial de Bogotá, Distrito Capital, en relación con sus respectivas entidades, para todos aquellos procesos, acciones de tutela, diligencias, acuerdos distritales y/o actuaciones judiciales o administrativas, que se adelanten con ocasión de los actos, hechos, omisiones u operaciones que realicen, en que participen o incurran, que se relacionen con asuntos inherentes a cada uno de ellos, conforme a su objeto, misionalidad y funciones; con las facultades previstas en el artículo 2 de este decreto (...)*”<sup>1</sup>, y con fundamento en las inherentes funciones de la **SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT**, es esta, la entidad responsable de contestar la presente acción en nombre de la **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ - SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT**.

## **II.- EN CUANTO A LOS HECHOS**

Teniendo en cuenta el libelo de la demanda, se dará respuesta a cada uno de los hechos, los cuales fueron discriminados por el apoderado de la parte actora así:

**AL 1: ES CIERTO**, tal y como lo manifiesta la parte actora.

**AL 2: ES CIERTO**, tal y como lo manifiesta la parte actora.

**AL 3: ES CIERTO**, tal y como lo manifiesta la parte actora.

**AL 4: NO ES CIERTO**, Si bien la enajenadora recorrió el traslado, lo hizo mediante escrito con radicado 1-2014—04282 del 17 de febrero de 2014.

**AL 5: ES CIERTO**, tal como lo manifiesta la parte actora

## **III.- PORNUNCIAMIENTO SOBRE LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA**

Señora Juez, muy respetuosamente me permito manifestar que nos oponemos a todas y cada una de las pretensiones formuladas por la Sociedad demandante por carecer de fundamentos fácticos y jurídicos.

<sup>1</sup> Artículo 1º, Decreto Distrital 212 del 5 de abril de 2018 “Por medio del cual se establecen disposiciones para el ejercicio de la representación judicial y extrajudicial de las Entidades del Nivel Central de Bogotá, D.C., se efectúan unas delegaciones y se dictan otras disposiciones”

Tal como se verá más adelante y se demostrará durante el curso del proceso, los actos administrativos demandados fueron expedidos conforme a la Ley, siendo el funcionario con competencia para su expedición, debidamente motivado, por lo tanto, no se configura ninguna de las causales que dan origen al presente Medio de Control Jurisdiccional; así mismo, no se presenta vulneración alguna a los derechos de la sociedad demandante que requieran ser objeto de restablecimiento.

#### IV -. EXCEPCIONES DE FONDO

##### 1. INEXISTENCIA DE CAUSAL PARA SOLICITAR LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1.- Los Actos Administrativos gozan de presunción de legalidad, por ende las Resoluciones 2969 del 29 de noviembre de 2016, “por la cual se impone una sanción y se imparte una orden”, 741 del 31 de mayo de 2017 “por la cual se resuelve un recurso de reposición” y 2652 del 15 de noviembre de 2017, “por la cual se resuelve un recurso de apelación”, se encuentran cubiertas por esta presunción, por ello la tarea de desvirtuarla corresponde a quien la debate, por medio del sustento fáctico y jurídico que presente en la demanda, y debe soportar sus argumentos en alguna de las causales establecidas en la Ley, en este caso la Ley 1437 de 2011, en su Artículo 137, que establece las causales para solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general:

1. *Cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse.*
2. *Sin competencia.*
3. *En forma irregular.*
4. *Con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa.*
5. *Mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió*

No obstante, lo anterior una vez estudiados los argumentos de la parte actora, no se encuentra que se haya demostrado algún vicio en los referidos actos que desvirtúen la presunción de legalidad de la cual gozan, y por lo tanto no existe mérito para que prospere la demanda. Resulta evidente que, en el presente caso, la demanda impetrada adolece de los sustentos jurídicos mediante la cual se pretende la declaratoria de nulidad de los actos administrativos acusados.

Es necesario que la parte demandante refiera expresamente la causal frente a la cual se sustenta la nulidad, o manifieste cuales son los supuestos vicios de ilegalidad que contiene los actos administrativos y sustente jurídicamente su inconformismo para demostrar tal vicio de infracción.

En el mismo sentido, la demandada (secretaria del Hábitat), requiere conocer la causal mediante la cual se endilga la ilegalidad de los actos administrativos acusados y así se pueda encaminar la defensa, pues la suscrita no puede inferir o descifrar que causal pretende demostrar la demandante.

Tampoco se sabe bajo qué causal o causales de nulidad los actos demandados deben declararse nulos y esa es la labor del demandante cuando interpone una demanda de nulidad y de restablecimiento del derecho, dado que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad.

2. Y es que, dentro del escrito de la demanda, no se logra demostrar que el fundamento fáctico de la decisión sancionatoria no exista, ya que se probó técnicamente a través de la visita de verificación de hechos, realizada el día 21 de junio de 2014, con informe de verificación de hechos No 14-467 del 25 de abril de 2014, suscrito por el querellante, señor EDUARDO JOSÉ CORVES NOGUERA, EDUARDO BAYONA como representante legal de la sociedad PROMOTORA CONVIVIENDA S.A.S, y el arquitecto de la Subdirección de Investigaciones [IVAN GIL ISAZA, donde se describen los hallazgos constatados consistentes en: 2. Pasamanos en la rampa...- (Afectación grave), 6. Detectores de incendio en las torres\_ (Afectación grave).

3. A través del Auto No. 1364 de mayo 23 de 2016, la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda decidió iniciar investigación administrativa en contra de la sociedad PROMOTORA CONVIVIENDA. S.A.S., identificada con el Nit No. 860.515.523-1, por incumplimiento en la realización de los correctivos encontrados en los hallazgos.

4. De acuerdo con lo anterior, mediante Resolución No. 2969 del. 29 de noviembre de 2016, la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda decidió la investigación administrativa adelantada en contra de la sociedad investigada, imponiéndole una multa por el valor de CIENTO TREINTA MIL PESOS (\$130.000.00) que indexados equivale a la suma de DIECISIETE MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y UN MIL SETECIENTOS OCHENTA PESOS MJCTE (\$17.64 I .780.00). E imponiéndole orden de hacer.

5. La resolución mencionada fue notificada personalmente, al señor JEISON MARQUES SILVA, en calidad de autorizada de la sociedad investigada, el 16 de diciembre de 2016, de la misma manera, se notificó al señor DANIEL ANTONIO MOLINARES MOSCARELLA, en calidad de administrador del proyecto de vivienda FIDEICOMISO COLINA DEL NORTE LOTE 5, el 16 de diciembre de 2016.

6-. Estando dentro del término legal establecido para tal efecto, mediante escrito con radicado No. 1- 2016-87612 del 22 de diciembre de 2016, el señor RICARDO AGUILAR DIAZ, en su condición de apoderado, de la sociedad PROMOTORA CONVIVIENDA S.A.S., interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra la Resolución No. 2969 del 29 de noviembre de 2016.

7.- En consecuencia, la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda profirió la Resolución No. 741 del 31 de mayo de 2017 *Por " la cual se resuelve un recurso de reposición".* decidiendo no reponer la Resolución No. 2969 del 29 de noviembre de 2016.

Con fundamento en las razones formuladas en esta defensa y por las consideraciones jurídicas que se analizarán a continuación, se evidencia que el cargo endilgado por la parte actora y el cual fue desarrollado en esta parte no tiene mérito de prosperar:

### V-. NO SE INCURRIO EN FALSA MOTIVACIÓN

Frente a lo argumentado por la parte actora, de la "falsa motivación", es importante resaltar que la decisión adoptada mediante la Resolución No. 2969 del 29 de noviembre de 2016, se expidió con fundamento en el material probatorio obrante en el expediente administrativo, donde claramente se constató que:

#### *"HALLAZGOS "*

1. 3. Análisis probatorio
2. en la visita de verificación de los hechos practicada por el equipo técnico el día 21 de abril del 2014 a las áreas comunes del proyecto de vivienda FIDEICOMISO COLINA DEL NORTE LOTE 5., enajenado por la sociedad PROMOTORA CONVIVIENDA S.A.S., con Nit. 860.515.523-1 y representada legalmente por el señor EDUARDO LUIS MONTENEGRO MARTÍNEZ, se constató que los hechos que afectan las zonas comunes, consistentes en: "2. *Pasamanos en la rampa* y 6. *Detectores de incendio en las torres*", constituían deficiencias constructivas calificadas como afectaciones graves, como quedó plasmado en el informe.
3. Respecto del contenido y el alcance de la falsa motivación de los actos administrativos, el Consejo de Estado precisó lo siguiente:
4. *"De conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, se entiende que la existencia real de los motivos de un acto administrativo constituye uno de sus fundamentos de legalidad, al punto de que cuando se demuestra que los motivos que se expresan en el acto como fuente del mismo no son reales, o no existen, o están maquillados, se presenta un vicio que invalida el acto administrativo, llamado falsa motivación.*
5. *En síntesis, el vicio de falsa motivación es aquel que afecta el elemento causal del acto administrativo, referido a los antecedentes de hecho y de derecho que, de conformidad con el ordenamiento jurídico, facultan su expedición y, para efectos de su configuración, corresponderá al impugnante demostrar que lo expresado en el acto no corresponde a la realidad"*<sup>2</sup>
- 6.
7. En otra oportunidad, la sentencia del 21 de junio de 1980, Sección Segunda, MP Álvaro Lecompete Luna, se pronunció en el siguiente sentido:
8. *"... para que una motivación pueda ser calificada de "falsa", para que esa clase de ilegalidad se dé en un caso determinado, es necesario que los motivos alegados por el funcionario que expidió el acto, en realidad no hayan existido o no tengan el carácter jurídico que el autor les ha dado, o sea que se estructure la ilegalidad por inexistencia*

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta, 4 de marzo de 2000, MP. Daniel Manrique Guzmán

*material o jurídica de los motivos, por una parte, o que los motivos no sean de tal naturaleza que justifiquen la medida tomada”*

9. En razón a lo expuesto anteriormente, se constata que la decisión adoptada por la Secretaria Distrital del Hábitat, no adolece de falsa o indebida motivación, porque los fundamentos de hechos y de derecho existen, toda vez que el equipo técnico de la Secretaria desde el inicio de la actuación administrativa se constató la existencia de deficiencias constructivas catalogada como graves (deficiencias en los pasamanos para las rampas, detectores de incendios y escaleras exteriores), la cual vulnera las normas que están sujetas a nuestro control como es el Decreto 419 de 2008.
10. Así las cosas es claro que existe correspondencia entre los hechos constatados, las normas aplicables y los motivos que llevaron a la administración para sancionar a la Sociedad PROMOTORA CONVIVIENDA SAS.

**VI.- LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS SE FUNDAMENTARON EN EL SUPUESTO INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS TECNICAS CONTENIDAS EN EL ACUERDO 20 DE 1995, NORMA INEXISTENTE EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO.**

**EXCEPCION DE INEPTA DEMANDA POR INEXISTENCIA DE LAS CAUSALES DE NULIDAD ALEGADAS**

#### **VI.-ANALISIS DE LOS CARGOS DE VIOLACIÓN**

##### **DEROGATORIA TÁCITA DEL ACUERDO 020 DE 1995**

En relación con el argumento sobre la derogatoria tácita del Acuerdo 20 de 1995, mediante radicado 2-2015-42832 de 7 de julio de 2015, la Subsecretaría Jurídica conceptuó:

La cuestión consiste básicamente en definir si con base en la sentencia de segunda instancia de 5 de febrero de 2015, proferida por el Consejo de Estado – Sección Primera, la cual confirmó el fallo de primera instancia de fecha 21 de enero de 2010 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que denegara las súplicas de la demanda, se puede deducir que el Acuerdo 20 de 1995 del Concejo de Bogotá - conocido como Código de la Construcción de Bogotá - está vigente o, al contrario, ha sido derogado tácitamente, teniendo en cuenta que con posterioridad a su promulgación se expidió por parte del Congreso Nacional la Ley 400 de 1997, la cual ha sido reglamentada por varios decretos nacionales, y que deroga expresamente el decreto ley 1400 de 1984, norma que fundamento en su momento la expedición del Acuerdo distrital 20 de 1995.

Acerca de la presunta derogatoria tácita del Acuerdo 20 de 1995, debemos observar lo siguiente:

En este orden de ideas, las dos normatividades si bien se refieren a la construcción, una está encaminada a establecer las normas sobre sismo resistencia, mientras que la otra establece el Código de Construcción de Bogotá, en relación con las edificaciones y la infraestructura.

Así las cosas, un constructor que pretenda construir en el Distrito Capital, tendrá que cumplir tanto con las exigencias establecidas en la ley 400 de 1997 como las del acuerdo 20 de 1995, puesto que ninguna excluye a la otra. (...)"

Ahora, frente al planteamiento principal de la demandante, cuando aduce que según la sentencia del Consejo de Estado del pasado 5 de febrero, operó claramente el fenómeno de la derogatoria tácita del Acuerdo 20 de 1995, en el entendido que esta norma perdió el supuesto legal sobre la cual se fundamentaba, debemos acudir a una interpretación integral del mencionado fallo, para advertir entonces, lo siguiente:

Dicha supuesta afirmación del tribunal de cierre de lo contencioso administrativo no puede catalogarse como definitiva y excluyente del resto del proveído que nos ocupa, pues bien se deduce del estudio de la parte considerativa del mismo fallo, que al analizar los cargos presentados por la demandante en contra de la norma cuestionada, que el Concejo de Bogotá al expedir el Acuerdo 20 de 1995, no solo se fundamentó en el decreto ley 1400 de 1984, así no lo mencione expresamente en su acápite, sino que las competencias constitucionales y legales que le confieren el marco legal vigente, se encuentran en concreto en los artículos 1, 287 y 313, numeral 7 de la Constitución Política, los artículos 39, 47, 92 y 93 del Decreto ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal) y los artículos 12 del Decreto ley 1421 de 1993 y 32 de la Ley 136 de 1994, en lo relacionado con la reglamentación del uso del suelo, comprendiendo el desarrollo de proyectos urbanísticos y las facultades de vigilancia y control de los mismos, Se encuentra que en el análisis previo que hace la sentencia, para concluir en la confirmación de la decisión de primera instancia, de denegar las súplicas de la demanda, anota lo siguiente:

"(...) 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. (...)"

Y luego agrega el mismo fallo, en su parte considerativa:

Inicialmente debemos resaltar que, tal como se ha venido sosteniendo por varias de las instancias distritales que se han ocupado del asunto, conforme al análisis de todos los capítulos que integran la Ley 400 de 1997, se observa que existen materias que comparten con el Acuerdo 20 de 1995. Sin embargo, tal como ya lo ha sostenido la Secretaría Distrital de Planeación al abordar el tema sobre vigencia del Código de la Construcción de Bogotá - Acuerdo 20 de 1995 -, se extrae que algunas de las materias identificadas revisten una connotación diferente a la finalidad de la Ley 400 de 1997 y sus decretos reglamentarios, pues como se ha expresado en otras oportunidades, lo que las normas del Acuerdo 20 de 1995 pretenden es la preservación de la salubridad, seguridad y habitabilidad en las edificaciones en el Distrito Capital.

En este orden de ideas, la Secretaría Distrital de Planeación, autoridad competente a nivel distrital para pronunciarse sobre el tema, ya ha determinado que es oportuno remitirse a la descripción normativa y concluir que frente a las materias que regula el Acuerdo 20 de 1995 y que guardan relación directa o se asimilan a las tratadas en la Ley 400 de 1997 y sus decretos reglamentarios, se configura una pérdida de vigencia por subrogatoria o derogatoria tácita. Sin embargo, las normas del Código de Construcción que promueven el mejoramiento de la calidad de vida a través de elementos conexos con la habitabilidad, seguridad y salubridad en las construcciones, se encuentran vigentes, pues lo que éstas pretenden es reafirmar el conjunto de acciones político administrativas y de planificación, destinadas al ejercicio de la función pública del urbanismo.

En el mismo sentido, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, en sentencia del 5 de mayo de 2011, estudió la posible ilegalidad de ciertos actos administrativos por una supuesta derogatoria de las normas del Acuerdo 20 de 1995, indicando en resumen lo siguiente:

"(...) La ley 400 de 1997 no derogó el acuerdo 20 de 1995, toda vez que la ley se encarga de regular las normas sobre sismo resistencia, mientras que el acuerdo 20 de 1995 establece el Código de Construcción para Bogotá, al tener en cuenta que:

- La actividad constructora en una ciudad del tamaño de Bogotá DC., 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.

El Código de la Construcción ha sido señalado como uno de los elementos constitutivos del Plan General de Desarrollo integrado del Distrito Capital de Bogotá, en sus aspectos de desarrollo físico.

"(...) 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 las concejos municipales y distritales. (...)", para luego seguir analizando dichas competencias según el articulado de la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997, el Decreto ley 1333 de 1986, el Acuerdo 6 de 1990 y el Decreto 619 de 2000.

De otra parte, debe tenerse en cuenta que de acuerdo con la competencia que tiene el Concejo de Bogotá para proferir actos administrativos como el Acuerdo 20 de 1995, necesariamente debe remitirse, tal como lo hizo el fallo, al numeral 7 del artículo 313 de Constitución, por el cual se dispone que corresponde a los concejos 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.

Igualmente, el Decreto ley 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá, consagra que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución Política, la ciudad de Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital y goza de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. Además, en su artículo 12 establece que son atribuciones del Concejo de Bogotá adoptar el Plan General 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. Así mismo, es otra función suya promover y estimular la industria de la construcción, particularmente la de vivienda; fijar los procedimientos que permitan verificar su sometimiento a las normas vigentes sobre 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.

Del contexto legal expuesto se desprende que se hace la excepción a los casos en que exista expresa atribución legal que le permita a las autoridades locales la definición de aspectos de orden técnico en la construcción, lo cual se aplica en este caso por ser el Distrito Capital, cuyo régimen especial autoriza esta clase de decisiones.

Por todo lo anterior, se concluye que las disposiciones del Código de Edificaciones del Acuerdo 20 de 1995 tendientes a ofrecer condiciones de salubridad, funcionalidad, comodidad y seguridad en las edificaciones, así como bienestar para la comunidad, se encuentran vigentes, pues las mismas no son tratadas en la Ley 400 de 1997, como tampoco

y en ese mismo sentido, el Decreto Ley 019 de 2012, en su artículo 183, modificadorio del artículo 2º de la ley 400 de 1997, no se refirió a estas materias. En efecto, dice la norma:

“(…) ARTÍCULO 183. CUMPLIMIENTO DE NORMAS TÉCNICAS.

El artículo 2 de la Ley 400 de 1997, quedará así:

“(…) Artículo 2. Alcance. 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 la 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 esta Ley o sus reglamentos. La construcción deberá sujetarse estrictamente al correspondiente proyecto o planos aprobados.

Parágrafo.

En todo caso, salvo disposición legal en contrario, las autoridades municipales y distritales no podrán expedir ni exigir el cumplimiento de normas técnicas o de construcción diferentes a las contempladas en esta ley y en las disposiciones que la reglamenten. (...)”

Fíjese que el parágrafo del artículo 2 citado, alerta sobre que “(...) salvo disposición legal en contrario (...)”, de donde se colige que la prohibición anotada se refiere es a las normas técnicas que tienen que ver, para el caso concreto, con normas técnicas de sismo resistencia, que es a las que se refería el decreto ley 1400 de 1987 y las cuales trata la Ley 400 de 1997, que por esa misma razón se denomina “Código de sismo resistencia”, y no código de construcción o código de edificaciones.

Para concluir, de acuerdo a las directrices dadas por la Secretaría Distrital de Planeación, este Despacho considera que una adecuada interpretación de la sentencia del Consejo de Estado, debe entenderse en el sentido que la derogatoria tácita a que se alude corresponde a la parte del Acuerdo 20 de 1995 que trata sobre temas de sismo resistencia, pero no a la totalidad de la norma, puesto que existen materias de la misma que no son contrarias a la Ley 400 de 1997, sino que bien, como lo ha sostenido la Secretaría Distrital de Planeación, pueden ser complementarias.

Es necesario llamar la atención sobre la necesidad de interpretar el contenido de la sentencia de 5 de febrero de 2015, en toda su extensión, por cuanto no podría entenderse que el alto tribunal en su tarea de análisis jurídico expusiera al principio una cosa y después, al referirse a los vicios adjudicados por la demandante al acto administrativo acusado, los

cuales no fueron aceptados por el juez administrativo, considere otra totalmente distinta. Claramente se desprende de un estudio completo y armónico de la decisión judicial, que si bien el Acuerdo 20 de 1995 no puede reglamentar temas de sismo resistencia, de los cuales se ocupó la ley 400 de 1997 en su oportunidad, por el fenómeno de la derogatoria tácita, ello no implica que la norma hubiese sido sufrido el mismo fenómeno en su integridad, por cuanto como se deduce del mismo análisis que hace la Sala competente en su estudio, lo que de allí se desprende es que el régimen constitucional y legal especial que cobija al Distrito Capital, lo autoriza para expedir esta clase de normas.

De otra parte, la entidad se acoge al pronunciamiento proferido por el Juzgado 4° Administrativo de Oralidad, encabezado por el señor Juez Fernando Iregui, quien ha manifestado en sus pronunciaciones sobre la derogatoria tácita del Acuerdo 20 de 1995 lo siguiente:

*"(...) \* Alcance de la declaratoria sobre derogatoria tácita del Acuerdo 20 de 1995*

*Se tiene entonces que el Concejo Distrital tuvo como fundamento o, mejor, como uno de los fundamentos para adoptar el Acuerdo N° 20/95, Código de Construcción del Distrito Capital, el Decreto 1400 de 1984, además de una serie de disposiciones de carácter constitucional, legal y reglamentario que lo autorizaban para intervenir y adoptar disposiciones en materia de urbanismo, usos del suelo, ordenamiento territorial, planificación del desarrollo, promoción de la vivienda y vigilancia y control de actividades de construcción.*

*En consecuencia, al no ser el Decreto 1400 el fundamento único y exclusivo del Acuerdo Distrital N° 20/95, la derogatoria expresa ordenada respecto de dicho Decreto por el artículo 55 de la Ley 400 de 1997, por medio del cual se adoptaron normas sobre construcciones sismo-resistentes, implica la derogatoria tácita del Acuerdo, pero con alcance parcial, esto es, solo con respecto a las normas que buscaban desarrollar y/o adaptar la norma nacional al contexto distrital, ya que solo respecto de ellas puede afirmarse que constituían un fundamento directo de los desarrollos vertidos en el acuerdo distrital.*

*Refuerza esta conclusión la propia determinación sobre el alcance de la figura de la derogatoria tácita que consagra el artículo 72 del Código Civil:*

*ARTICULO 72. ALCANCE DE LA DEROGACIÓN TÁCITA, La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley. (subrayas agregadas).*

*Se entiende que el concepto de la derogación tácita es necesariamente relativo, por cuanto la derogatoria de las leyes corresponde de manera exclusiva al*

*Legislador. Si se expide una nueva ley que regula una determinada materia, se entenderá que deroga las disposiciones que le sean contrarias que estuvieren vigentes para ese momento, ya sea que el Legislador haya declarado de manera expresa el alcance de dicha derogatoria, o sea que no hubiere mencionado nada sobre el particular. En este último caso, la derogatoria será tácita pero, tal como se desprende de la norma transcrita, esta clase de derogación de todos modos deja vigentes las disposiciones de las leyes anteriores en todo aquello que no pugna con las nuevas leyes.*

*En el caso de autos, se produjo una derogatoria expresa del Decreto Ley 1400 de 1984, y una derogatoria tácita respecto del Acuerdo Distrital 20 de 1995. Ahora bien, por definición, ésta última derogatoria no puede considerarse total y absoluta, de manera que será necesario determinar en cada caso, si ha operado dicho fenómeno, determinando si las normas que se pretende aplicar, resultan incompatibles con las disposiciones nuevas.*

*En conclusión, la cuestión previa propuesta en este acápite debe resolverse en el sentido de manifestar que la derogatoria tácita del Acuerdo Distrital N° 20 de 1995, declarada por el Consejo de Estado en la sentencia que se viene reseñando, tiene carácter parcial y relativo, limitada a las normas que, para el caso concreto, se muestren incompatibles con las disposiciones de la Ley 400 de 1997.*

*La vigencia del Acuerdo Distrital 20/95 para el caso concreto*

*Lo primero que se debe destacar es que la carga de la demostración sobre la incompatibilidad que se exige para considerar que ha operado la derogatoria de una norma, corresponde a la parte que tiene interés en que se inaplique. En este caso, quien alega la improcedencia de sancionar por las presuntas deficiencias constructivas, conforme a las exigencias técnicas del Código de Construcción de Bogotá, es la sociedad demandante, de manera que a ella le correspondería la carga de demostrar que las disposiciones del Acuerdo 20/95 cuya aplicación estima improcedente, fueron efectivamente afectadas por la declaratoria de derogación tácita proferida por el Consejo de Estado, dado el carácter parcial y relativo de dicha derogación.*

*La jurisprudencia emitida prescribe "que, si bien el apoderado demandante afirma que el Acuerdo multicitado debe entenderse derogado, no cumple con la carga de demostrar que las disposiciones aplicadas a su caso por la Secretaría de Hábitat, resultan incompatibles con las disposiciones de la Ley 400 de 1997, razón por la que estarían afectadas por la derogatoria tácita. Para ello, no basta con la afirmación genérica de que el Acuerdo, como un todo, debe entenderse derogado, con fundamento en lo afirmado por el Consejo de Estado. En realidad, la exigencia impone referirse a las normas concretas del Acuerdo y ponerlas en relación con las de la Ley*

*TITULO D Mampostería estructural*

*TITULO E Casas de uno y dos pisos*

*TITULO F Estructuras metálicas*

*TITULO G Estructuras de madera*

*TITULO H Estudios geotécnicos*

*TITULO I Supervisión técnica*

*TITULO J Requisitos de protección contra el fuego en edificaciones*

*TITULO K Otros requisitos complementarios*

*La Ley 400 dispone los requisitos y exigencias mínimos que debe incluir la reglamentación de cada uno de los temas enunciados, pero no define de manera concreta tales especificaciones.*

*Vistas así las cosas, sin perjuicio de la carga argumentativa que debe satisfacer el demandante para probar la derogatoria de las normas que sirvieron de sustento para la sanción cuya legalidad se impugna, para este Despacho no se advierte ninguna incompatibilidad a nivel temático, normativo o técnico que permita inferir que las disposiciones del Acuerdo Distrital N° 20 de 1995, en particular, los artículos D.3.4.1. y D.3.4.2.2., resultan en pugna con las disposiciones de la Ley 400 de 1995, de manera que pudiera derivarse de ello la presunta "derogatoria tácita" de las reglas del Acuerdo.*

#### *Conclusión*

*En conclusión, de acuerdo con las características y el alcance conceptual y legal de la figura de la derogatoria tácita, y analizados los pormenores de la sentencia del Consejo de Estado que resolvió en segunda instancia la demanda de nulidad contra el Acuerdo Distrital No. 20 de 1995, se tiene que, tal como lo asegura el apoderado de la entidad demandada, no ha operado la figura de su derogatoria tácita como un todo, esto es, con el carácter general y absoluto que alega la sociedad demandante en este caso. En igual sentido, se tiene que tampoco pueden considerarse derogadas las reglas específicas del citado Código de Construcción."*

Con fundamento en las razones formuladas en esta defensa, es preciso señalar que para el tipo de mecanismo de control utilizado, en el escrito de demanda no se encuentra claramente determinado el sentido de la infracción y, por tal razón, no se cumple con el concepto de violación. Por el contrario se encuentra plenamente demostrado que los actos administrativos mediante los cuales se impuso y confirmó en vía gubernativa la

400 de 1997, para probar que resultan incompatibles o, en términos del artículo 72 del Código Civil, que "pugnan con las disposiciones de la nueva ley"

De acuerdo con los antecedentes de la Resolución Sancionatoria N° 2969 del 29 de noviembre de 2016, la Secretaría Distrital de Hábitat encontró que la sociedad **PROMOTORA CONVIVIENDAS S.A.S**, "... incumple lo dispuesto en el Acuerdo 20 de 1995.

Ahora bien, la Ley 400 de 1997 inicia describiendo su objeto de la siguiente manera:

*Artículo 1°.- Objeto. La presente Ley establece criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas, así como de aquellas indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo, que puedan verse sometidas a fuerzas sísmicas y otras fuerzas impuestas por la naturaleza o el uso, con el fin de que sean capaces de resistirlas, incrementar su resistencia a los efectos que éstas producen, reducir a (...)*

*Además, señala los requisitos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones relacionadas con su objeto y define las responsabilidades de quienes las ejercen, así como los parámetros para la adición, modificación y remodelación del sistema estructural de edificaciones construidas antes de la vigencia de la presente Ley.*

*El Título III de esta Ley se ocupa del diseño y la construcción, e incluye disposiciones sobre las "Responsabilidades" (capítulo 1), y "Otros materiales y métodos alternos de diseño y construcción" (capítulo 2). El Título IV se refiere a la "Revisión de los diseños", el Título V a la "Supervisión técnica de la construcción", el Título VI contiene normas sobre "Profesionales", el Título VII a la "Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes", el Título VIII a la "Potestad Reglamentaria", el Título IX habla de "Responsabilidades y sanciones", y el X contiene unas "Disposiciones finales".*

*Ahora bien, el desarrollo de aspectos técnicos puntuales se deja en manos del poder reglamentario, sujeto a los siguientes ejes temáticos:*

*TITULO A Requisitos generales de diseño y construcción sismo resistente.*

*TITULO B Cargas*

*TITULO C Concreto estructural*

*El valorismo, requiere, necesariamente, de la utilización de mecanismos idóneos que permitan traer al valor presente el monto depreciado por el paso del tiempo. A este fenómeno se le conoce con el nombre de Corrección Monetaria, Actualización Económica o, simplemente, indexación.*

*Como puede observarse, en Colombia la constancia no ha sido precisamente la de establecer mecanismos de corrección monetaria por la vía de la Ley, lo que ha llevado a la necesidad de acudir a mecanismos de indexación fundados en principios constitucionales como la equidad, la justicia y la reparación plena.*

*(...)Sin embargo, la Sala reitera, que ese no es el caso en que se procede a realizar la corrección monetaria de sumas impagadas. En este evento lo que se está haciendo es simplemente traer a valor presente las sumas de dinero que, por el paso del tiempo, han perdido poder de adquisición o de compra. Nada más que eso. Está lejos de constituirse en una sanción económica a favor de quien se reconozca.*

*Revisada, estudiada y analizada la Directa acusada (anverso y reveso del folio 121 del cuaderno principal), encuentra la Sala que, ella se ajusta a los principios y reglas propios de la Actualización Monetaria, ya que en ella no se prevén multas adicionales o sanciones diferentes a las previstas en el Decreto Ley 2610 de 1979. Lo único que hace la Directiva cuestionada es ajustar, actualizar, corregir a valor presente unos valores que por el paso del tiempo se encuentran depreciados, lo que obedece a la aplicación de los principios de justicia y equidad" (Resaltado fuera de texto)*

De otra parte, es de precisar que la indexación de las obligaciones es una figura que nace como respuesta a un fenómeno económico derivado del proceso de depreciación de la moneda cuya finalidad última es conservar en el tiempo su poder adquisitivo, de tal manera que, en aplicación de los principios, tales como, el de equidad, y de justicia, de reciprocidad contractual, el de integridad del pago y el de reparación integral del daño, el acreedor de cualquier obligación de ejecución diferida en el tiempo esté protegido contra sus efectos nocivos.

Así las cosas, la Secretaria Distrital del Hábitat, indexa las multas de conformidad con los principios constitucionales de justicia, equidad y prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, el cual se sintetiza en:

*"... la aplicación de la indexación obedece a la existencia de un vacío normativo en las disposiciones sancionatorias de la Ley 66 de 1968 y sus decretos modificatorios<sup>3</sup>, vacíos que debe ser llenado por el agente que aplica la norma de conformidad con los criterios auxiliares establecidos en el artículo 230 de la Constitución Nacional, dentro de los que se encuentran los criterios de justicia y equidad, con el fin de proteger de manera efectiva el*

<sup>3</sup> Con respecto al tema de la existencia de omisión legislativa frente al tema de la indexación ver las sentencias C-862 de 2006, SU-120 de 2003, C-070 de 1996, T-663 de 2003, T-085 y T-815 de 2004

sanción a la demandante fueron expedidos conforme a la Ley sin que al respecto se vulnera ningún derecho de ésta, configurándose así la excepción propuesta de INEPTA

DEMANDA.

**VII.- COMPETENCIA PARA ACTUALIZAR LAS MULTAS ESTABLECIDAS EN LOS DECRETOS LEYES 2610 DE 1979, 078 DE 1987 Y ACUERDO 079 DE 2003 — INDEXACIÓN**

De conformidad con lo previsto en el numeral 9 del artículo 2° del Decreto Ley 78 de 15 de enero de 1987, las personas que incumplan las órdenes o requerimientos que en uso de las facultades previstas en el mismo Decreto se expidan, para que se sujeten a las normas exigidas por las autoridades nacionales, departamentales, metropolitanas, municipales y distritales y/o para que se ajusten a las prescripciones de la Ley 66 de 1968 y sus normas complementarias, quedan sujetos a multas sucesivas de \$10.000 a \$500.000 a favor del Tesoro Nacional.

El monto de las multas previstas en la norma data del año 1968, fecha en la cual fue expedida la Ley 66, sin que se haya previsto un mecanismo de actualización del mencionado valor frente al transcurso del tiempo y el fenómeno de la pérdida del poder adquisitivo derivado del mismo. Esta falta de técnica legislativa deja sin fuerza ni efectividad las multas a través de las cuales el legislador buscó conminar a las personas naturales o jurídicas dedicadas a la enajenación de inmuebles destinados a vivienda, a cumplir con sus obligaciones y a observar cabalmente las normas legales que buscan garantizar el derecho a la vivienda.

Sobre el particular es menester traer a colación la sentencia del 30 de mayo de 2013 del Consejo de Estado, radicación No 25000-23-24-000—2006-00986-01 CP María Elizabeth García González, en la cual se estudió la directiva de indexación utilizada por el Distrito Capital respecto de las multas impuestas en virtud del Decreto 2610 de 1979, en aquella providencia se estableció:

*“Es natural que en épocas de relativa estabilidad monetaria se aplique el principios nominalista en todo su vigor. Sin embargo, cuando la pérdida del poder adquisitivo del signo monetario adquiere proporciones mayores, el nominalismo deja de ser una opción adecuada en términos de justicia y equidad.*

*Más allá de esta discusión, para la Sala es clara la necesidad de que los Jueces y Tribunales de la República tomen acción frente a los efectos nocivos de la inflación en la aplicación del derecho, sobre todo en economías como la nuestra, que se caracteriza por las fluctuaciones variables de la relación oferta y demanda. En opinión de la Sala, el dinero cambió de naturaleza y, por lo tanto, la interpretación de las normas o en determinados casos las normas mismas, deben cambiar también.*

derecho a la vivienda digna<sup>4</sup>, toda vez que la inaplicación de la indexación dejaría sin fuerza y efectividad las multas a través de las cuales el legislador busco conminar a las personas dedicadas a la enajenación de inmuebles destinados a vivienda a cumplir con sus obligaciones y a persuadirlos de la comisión de conductas infractoras al régimen aplicable". (resaltada fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que las autoridades administrativas del orden Distrital y Municipal, al aplicar una sanción podrá actualizar las multas impuestas, de conformidad con las fórmulas aceptadas por la jurisprudencia; es decir, que el proceso de indexación no genera un pago mayor al establecido por la ley, sino que reproduce exactamente el mismo valor pasado, pero en términos presentes.

De otro lado es necesario aclarar las dudas que tiene el demandante en lo que tiene que ver con el monto de la multa inicial impuesta de \$130.000.00, lo al no dar oportunidad de controvertir la tasación de la sanción, quedaría imposibilitada para imponerla ya que no entiende el criterio que motivo la sanción.

Pues bien: El inciso segundo, numeral 9 del artículo 2º. del Decreto Ley 078 de 1987, faculta a la administración "para imponer multas sucesivas entre diez mil (10.000.00) y quinientos mil (\$500.000.00) pesos m.l.", lo que significa que dentro de ese rango pudo considerar otra cifra, sin que se saliera del marco normativo.

En ese orden de ideas no tiene asidero jurídico el cargo argumentado por la parte actora respecto de la indexación ilegal de la multa.

#### VIII.- EXCEPCIÓN INNOMINADA

Ruego al Señor Juez dar aplicación a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo, en su artículo 187 que dice:  
 "(...) En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquier otra que el fallador encuentre probada. (...)" (Destaco fuera de texto).

#### IX.- PRUEBAS

##### X.- DOCUMENTALES:

Se aportan los siguientes documentos, los cuales solicito al despacho sean integradas al presente documento, con el de que se les otorgue el valor probatorio en los términos del artículo 246 del CGP y de acuerdo con la sentencia de unificación emitida por el Consejo de Estado (Sentencia 25022, agosto 28 de 2013, CP Enrique Gil)

<sup>4</sup> Sentencia T-006 del 12 de mayo de 1992, MP Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz (respecto del deber de garantizar la efectividad de los derechos como principio orientador de la práctica judicial, administrativa y legislativa)

1. Copia del expediente administrativo seguido en contra del demandante, en CD.

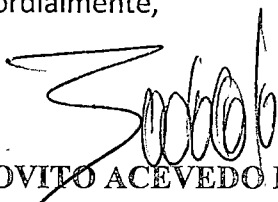
**ANEXOS**

- 2.- Copia del expediente administrativo seguido en contra del demandante, en CD.

**NOTIFICACIONES**

La Secretaría Distrital del Hábitat y el suscrito recibirá notificaciones en la Secretaría de su Despacho, en la Calle 52 No. 13 – 64 de Bogotá D.C. PBX: 358 1600 Ext: 1509, correo [notificacionesjudiciales@habitatbogota.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@habitatbogota.gov.co) y/o [jovito.acevedo@habitatbogota.gov.co](mailto:jovito.acevedo@habitatbogota.gov.co)

Cordialmente,

  
**JOVITO ACEVEDO LOZANO**

**C.C. 5.585.460 de Barrancabermeja**

**T.P. No. 28505 del C. S. J.**