



**EJERCICIO DEL CONTROL DE LA ACTIVIDAD CONSTRUCTORA
EN MEDELLIN
*EL CASO SPACE***

DIEGO RESTREPO ISAZA

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO
MEDELLIN
2016**



**EJERCICIO DEL CONTROL DE LA ACTIVIDAD CONSTRUCTORA
EN MEDELLIN
*EL CASO SPACE***

DIEGO RESTREPO ISAZA

TRABAJO FINAL PRESENTADO COMO REQUISITO PARCIAL PARA OPTAR
POR EL TÍTULO DE
MAGISTER EN DERECHO

ASESORA:
NATALY MONTOYA RESTREPO
ABOGADA, MAGÍSTER EN ESTUDIOS URBANO-REGIONALES DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, SEDE MEDELLÍN

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO
MEDELLIN
2016**

***A Mónica, a mi madre y a mis hijos, y de forma especial,
a todas las familias que lucharon, luchan y lucharán
por recuperar un sueño, el de su vivienda,
les dedico este trabajo.***

AGRADECIMIENTOS

Valoro el esfuerzo y el apoyo de los compañeros de trabajo de la Alcaldía de Medellín, quienes se identificaron con la necesidad de comprender los hechos ocurridos el 12 de octubre de 2013; de los profesores de la Maestría, que me apoyaron y aportaron durante dos años, sus pensamientos e ideas para esta investigación; y de forma especial, el acompañamiento de la profesora Nataly Montoya, que desde el derecho comparte los sueños de construcción de ciudad, y de una sociedad más justa. A ellos mis agradecimientos.

**EJERCICIO DEL CONTROL DE LA ACTIVIDAD CONSTRUCTORA EN
MEDELLIN
*EL CASO SPACE***

Resumen

La investigación desarrollada en este Trabajo Final hace un análisis del ejercicio del control de la actividad edificadora por parte del Estado en la ciudad de Medellín; y, con un alcance diferente al concepto tradicional de control urbano, analiza, de forma especial, cómo se ejerció esta actividad durante el desarrollo del proyecto denominado Conjunto Residencial Space. La investigación reconoce la importancia del sector edificador para la economía y el desarrollo social; analiza el denominado “ciclo de vida de las edificaciones”; detalla el ejercicio, durante éste, de las actividades de comprobación, de inspección, de fiscalización y de intervención a sus procesos para el desarrollo de cualquier proyecto; y de forma especial, cómo se ejercieron durante la ejecución de Space procesos que identifica como: la promoción, el diseño y licenciamiento, la comercialización, la construcción, el recibo-entrega y la administración inmobiliaria. Por último, presenta trece propuestas de reforma para el ejercicio del control de la actividad edificadora, las cuales parten de una nueva definición de su alcance y competencias, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, el fortalecimiento institucional y la ética.

Palabras clave

Control urbanístico, actividad edificadora, cooptación, construcción, proyectos inmobiliarios, ciclo de vida, edificaciones, Space.

ÍNDICE DE CONTENIDO

Resumen	5
ÍNDICE DE CONTENIDO.....	6
ÍNDICE DE TABLAS.....	9
INTRODUCCIÓN	10
1. EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN	14
1.1. Colombia, un país urbano	14
1.2. La importancia del sector de la construcción en materia económica.....	19
1.3. Los Planes Nacionales de Desarrollo y la construcción de edificaciones	21
1.4. El sector privado.....	27
1.4.1. Los constructores	27
1.4.2. Los inmobiliarios	28
1.4.3. Los financieros	28
2. LOS PROYECTOS INMOBILIARIARIOS, PROCESOS Y ACTORES.....	35
2.1. La ciudad formal	35
2.2. Los proyectos inmobiliarios	37
2.3. El ciclo de vida de las edificaciones.....	39
2.3.1. Promoción	42
2.3.2. Diseño y licenciamiento	47
2.3.3. Comercialización	82
2.3.4. Construcción	88
2.3.5. Entrega-Recibo	103
2.3.6. Administración inmobiliaria.....	116
3 EL CONTROL DEL ESTADO DE LA ACTIVIDAD EDIFICADORA	126
3.1. El interés del control.....	126
3.1.1. Por la importancia del sector en el sistema económico	127
3.1.2. Un límite al ejercicio del derecho de propiedad	127
3.1.3. Mecanismo de planificación	129
3.1.4. Como mecanismo para lograr una “vivienda adecuada”	129
3.1.5. Como instrumento de poder	130
3.2. ¿Qué entendemos por control?	131
3.2.1. El control en la doctrina	131
3.2.2. Esquema regulatorio	134
3.3. El ejercicio del control durante el ciclo de vida de la edificación	144
3.3.1. Promoción	144
3.3.2. Diseño y licenciamiento	147
3.3.3. Comercialización	165
3.3.4. Construcción	171
3.3.5. Entrega-Recibo	186

3.3.6. Administración inmobiliaria	191
4. EL EJERCICIO DEL CONTROL A LA ACTIVIDAD EDIFICADORA DURANTE EL CICLO DE VIDA DEL CONJUNTO RESIDENCIAL SPACE	197
4.1. Space.....	197
4.1.1. Promoción	199
4.1.2. Diseño y licenciamiento	202
4.1.3. Comercialización	217
4.1.4. Construcción	218
4.1.5. Entrega-Recibo	222
4.1.6. Administración inmobiliaria	228
5. EL FUTURO DEL CONTROL DE LA ACTIVIDAD EDIFICADORA EN COLOMBIA.....	231
5.1. Reformas implementadas en la nueva Ley de Vivienda Segura.....	231
5.1.1. El Porqué de una reforma	232
5.1.2. Contenido de la Ley 1796 de 2016	235
5.2. Control a la actividad en el derecho comparado, el caso chileno	239
5.2.1. Desarrollo normativo	241
5.2.2. Control durante el ciclo de vida de las edificaciones	244
5.2.3. Conclusiones del caso chileno	252
5.3. Propuestas para lograr un control de la actividad edificadora	253
5.3.1. El fortalecimiento institucional y la ética, columnas del control de la actividad	254
5.3.2. Indefinición de alcance y competencias: un aliado al descontrol del control	257
5.3.3. Tecnologías de la información “Smart Cities”	259
5.3.4. Propuestas	262
CONCLUSIONES	270
BIBLIOGRAFÍA	273
ANEXOS.....	282

ÍNDICE DE FIGURAS

<i>Figura 1.</i> Índice precios vivienda nueva (2002-2015).....	202
<i>Figura 2.</i> Índice precios edificaciones nuevas (2000-2009).....	202
<i>Figura 3.</i> Esquema localización sondeos realizados.....	211
<i>Figura 4.</i> Imagen publicidad Space.	218

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	
<i>Evolución y proyecciones del proceso de urbanización en Colombia</i>	15
Tabla 2	
<i>Planes Nacionales de Desarrollo</i>	23
Tabla 3	
<i>Ciclo de vida de la edificación</i>	41
Tabla 4	
<i>Comparativo Resoluciones 4 de 2004 y 15 de 2016</i> <i>(Art. 42 Ley 400 de 1997)</i>	150
Tabla 5	
<i>Reglamentación de la revisión de los diseños (NSR)</i>	156
Tabla 6	
<i>Decreto 1077 de 2015 (artículo 2.2.6.1.2.2.3)</i>	159
Tabla 7	
<i>Actas de recibo de obra</i>	225

INTRODUCCIÓN

El 12 de octubre de 2013 colapsó la torre 6 del Conjunto Residencial Space en la ciudad de Medellín, que además del daño económico, representó la pérdida irreparable de doce vidas humanas (once trabajadores de la construcción y un residente); tragedia que pudo haber sido mucho mayor si el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres (DAGR) no hubiera recomendando el día anterior al Inspector de Policía evacuar de forma inmediata la edificación al evidenciar una falla estructural.

Lo que inicialmente fue calificado por el gremio constructor como “un caso aislado” (Flórez G, 2013), dejó de ser tal al comprobarse la existencia de varios proyectos inmobiliarios (desarrollados o ejecutados por el mismo grupo constructor, o diseñados estructuralmente por los mismos profesionales del proyecto Space) que presentaban fallas estructurales, al igual que otros desarrollos inmobiliarios, que en otras ciudades presentaban fallas técnicas y que generaban graves daños económicos a sus desarrolladores e inversionistas.¹

El colapso de la torre 6 del Conjunto Residencial Space generó un debate nacional en relación con las actividades de control, entendidas como las acciones de “comprobación, inspección, fiscalización e intervención” (Real Academia Española, 2016) que se ejercen en el desarrollo de proyectos inmobiliarios habitacionales y las garantías del comprador de vivienda, y propició incluso la expedición de la Ley 1796 de 2016 en el Congreso de la República, denominada Ley de Vivienda Segura o Ley Anti Space, por iniciativa del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

En esta investigación y con el fin de aportar a este debate, se pretende ir más allá de lo que habitualmente se conoce como control urbano, que abarca solo la

¹ También se conocieron otros casos a nivel nacional, de diferente naturaleza, siendo el más conocido el de Campo Alegre y Ciudad Jardín en Barranquilla, que afecta a más de 5.000 familias de clase media y alta que no pueden ocupar sus viviendas por estar construidas en zonas de alto riesgo o con suelos inestables.

verificación de que lo licenciado por el Estado y lo construido por los particulares, se adapte a las normas urbanísticas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, instrumento que regula de forma especial la ocupación del territorio municipal. El objetivo es describir el concepto de control de la actividad edificadora², su relación con los intereses del sector, que pregona constantemente la necesidad de menos trámites y mayor agilidad en pro de su crecimiento, e identificar cómo se ejerció este control durante el ciclo de vida del Conjunto Residencial Space.

Para ello, se describirán los diferentes procesos que configuran el ciclo de vida de las edificaciones (promoción, diseño y licenciamiento, comercialización, construcción, entrega-recibo y administración inmobiliaria), de manera que se identifique su alcance, su regulación y sus actores y, de forma especial, el porqué y el cómo se reglamentan las actividades de control, entendido éste como la labor de “comprobación, inspección, fiscalización e intervención” (Real Academia Española, 2016). Estas normas evidenciarían la posible existencia de un fenómeno de cooptación del Estado por parte de los gremios del sector, con el fin de lograr una reglamentación tendiente a flexibilizar y des institucionalizar el control de la actividad edificadora y que, además de haber incidido en el crecimiento de los indicadores macroeconómicos del sector, podrían haber posibilitado los hechos del 12 de octubre del 2013:

El sector edificador ha sido protagonista de la agenda económica durante los últimos años; entre 2009 y 2010 porque fue uno de los sectores a través de los cuales se instrumentó la política de mitigación y contención de los efectos de la crisis financiera del 2008 sobre la producción doméstica, y a partir de 2010 porque fue señalado como uno de los cinco sectores “locomotora” llamados a liderar el crecimiento del resto de la economía. En

² El sector de la construcción se divide en dos subsectores: edificaciones y obras civiles. Según CAMACOL, el subsector de edificaciones agrupa edificaciones residenciales tanto a nivel urbano como rural, edificios no residenciales, reparación de edificios, mantenimientos, y alquiler de equipos de construcción, mientras que el subsector de obras civiles agrupa los trabajos asociados con la ingeniería civil, como la construcción de carreteras, vías férreas, puertos y tuberías. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2013).

los dos casos se ha reconocido al sector edificador, y a la construcción en general, como una actividad que por su elevado nivel de encadenamiento con otros sectores productivos tiene la capacidad de actuar como un multiplicador de la producción y del empleo. (Camacol, 2011).

No es objeto de esta investigación identificar las causales de una presunta responsabilidad civil de los actores privados que intervienen o una responsabilidad administrativa por fallas en el ejercicio de una función de control por parte de la administración; sin embargo, de la lectura se podría llegar a concluir su existencia, al conocer el alcance del control que el Estado, los particulares en ejercicio de una función pública o los particulares en ejercicio de su responsabilidad profesional, ejercieron durante el ciclo de vida del Conjunto Residencial Space.

Para lograr el acercamiento deseado al control de la actividad edificadora y comprobar las hipótesis anteriormente planteadas, se ha dividido la investigación en cinco (5) capítulos:

En el **primer capítulo** se realizará un análisis del desarrollo urbano, con el fin de explicar la importancia del sector edificador en la economía nacional, su incidencia en los planes nacionales de desarrollo y el papel del actor privado en materia de desregularización del sector.

El **segundo capítulo** delimitará el campo de estudio a la ciudad formal y a los proyectos inmobiliarios que en ella se desarrollan, para conceptualizar el llamado *ciclo de vida de las edificaciones*, donde se identificará el alcance, sus actores y su regulación; es decir, la promoción, el diseño y licenciamiento, la comercialización, la construcción, la entrega-recibo y la administración inmobiliaria.

Conocidos los procesos que componen el ciclo de vida de las edificaciones, en el **tercer capítulo**, previa identificación del interés jurídico tutelable, se conceptualizará el control de la actividad edificadora y cómo se realiza en cada uno de los procesos que conforman dicho ciclo por parte de las autoridades urbanísticas (organismos del Estado o los particulares en ejercicio de las funciones públicas) o

por los privados que ejecutan diferentes funciones de control de la construcción, en ejercicio de su competencia profesional.

Este concepto permitirá identificar en el **cuarto capítulo** las actividades de control que se ejecutaron durante el ciclo de vida del Conjunto Residencial Space, desde su promoción hasta el día 12 de octubre de 2013, cuando se presentó el colapso de la torre 6.

Para finalizar, en el **quinto capítulo** se consideró necesario realizar un análisis sobre el futuro del control de la actividad edificadora, a partir del estudio del contenido de la Ley 1796 de 2016 y de la manera cómo se ejerce la misma en Chile. Finalmente, se presentan propuestas para lograr un control eficaz con la ayuda de las tecnologías de la información y la comunicación, definiendo su alcance y sus competencias con el fortalecimiento institucional y la ética como pilares.

Con un enfoque cualitativo, la investigación permitirá analizar la importancia del sector de la construcción en la economía nacional, sin dar la espalda al comprador y al usuario final de los productos inmobiliarios y sin debilitar el control de la actividad durante todo el ciclo de vida de la edificación.

1. EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

La importancia del sector de la construcción, específicamente el edificador, para el desarrollo del país, es innegable. En un país urbano como Colombia, cuyas urbes han crecido de una forma alarmante desde los años 80, la ciudad representa un camino de oportunidades de progreso y de desarrollo para sus habitantes. El sector de la construcción representa para el país un factor determinante de crecimiento en sus indicadores económicos y sociales, por lo que gobiernos nacionales y locales promueven la actividad desde distintos ángulos e, incluso, incorporan acciones concretas en sus diversos Planes de Desarrollo, establecen metas en la construcción de viviendas, realizan alianzas permanentes con el sector privado y crean incentivos para consolidar el crecimiento o reactivar la economía, en la oferta y la demanda del producto inmobiliario.

Para lograrlo, los actores del mercado, en especial los gremios, solicitan al Estado eliminar barreras que impiden este desarrollo y agilizar los trámites que permiten la gestión de proyectos, basados en mediciones internacionales que el mismo sector privado realiza, como el *Doing Business*, que compara con otras economías de libre mercado la posición del país en diferentes materias, como es el desarrollo de edificaciones. Estos son los temas que se analizarán en el primer capítulo y que permitirán conocer la realidad del sector y la influencia de sus actores para la toma de decisiones del Estado.

1.1. Colombia, un país urbano

Colombia es un país urbanizado. Mientras que en 1951 la población urbana del país representaba el 39% de la población total del país en 2010 alcanzó a representar el 76%. También pasó de tener en 1951 6 ciudades con más de cien mil habitantes, y ninguna de más de un millón, a tener en 2010 41 ciudades en el primer grupo y 4 ciudades en el segundo (Conpes, 2014).

Esta afirmación del Consejo Nacional de Política Económica y Social, al momento de adoptar una política de largo plazo en materia de urbanización e integración

regional, refleja la importancia de la ciudad en el desarrollo nacional, cuyo crecimiento se evidencia en la Tabla N° 1 tomada del documento Conpes 3819, antes citado:

Tabla 1.

Evolución y proyecciones del proceso de urbanización en Colombia

RANGOS	1951	1973	2010	2035	2050
Población rural (millones)	7	9,3	10,8	8,5	8,5
Población urbana (millones)	4,5	13,5	34,7	48	52,6
Nivel de urbanización (%)	39%	59%	76%	83%	86%
No. de ciudades con más de 100.000 habitantes	6	18	41	64	69
No. de ciudades con más de 1 millón de habitantes	0	2	4	5	7

Fuente: Datos 1951-2010: DANE. Proyecciones 2035-2050: Álvaro Pachón. (Conpes, 2014)

Esta evolución de la población urbana desarrollada principalmente en los años 90 y en la primera década del siglo XXI, tiene dos causas principales: la primera, el fenómeno del conflicto armado que se presentó en las zonas rurales, con diferentes actores involucrados (movimientos guerrilleros, el fenómeno paramilitar, el narcotráfico y el Estado). La segunda, el olvido del Estado hacia el campo en términos de políticas claras de desarrollo territorial y de la población campesina, ya que sus medidas se enfocaron en la protección de unos cuantos productos agropecuarios (principalmente el café y el banano), sin implementar cambios estructurales como la reforma agraria o la protección del sector campesino frente a políticas implementadas por el gobierno central, como la apertura económica, que marcó la libre importación y comercialización de productos y que obligó al país a entrar al proceso de globalización económica que imperaba en el occidente del mundo. Lo anterior, en detrimento del aparato productivo nacional en algunos sectores.

En términos generales, de este contexto surge la llamada población desplazada que se ubica, principalmente, en los centros urbanos cercanos a su región de origen, lo que genera graves problemas de urbanización, tales como: la falta de cobertura en materia de servicios públicos domiciliarios (energía y agua potable), salud, educación, vivienda, entre otros; la generación de grandes conflictos y problemas particulares en los centros poblados que, en materia de vivienda, se traduce en un mayor déficit cuantitativo y cualitativo³.

Con respecto al déficit cuantitativo, la población desplazada que contaba con recursos económicos para acceder a una vivienda formal generó un incremento de la demanda de vivienda nueva y usada. Frente al déficit cualitativo, la población desplazada tuvo que ubicarse en zonas marginales y formar parte del mercado informal, lo que incrementó los cinturones de miseria de muchas ciudades colombianas. La arquitecta Lina María Sánchez Steiner, en el artículo titulado Éxodos rurales y urbanización en Colombia - Perspectiva histórica y aproximaciones teóricas, afirma:

Según los datos de CODHES (2006: 3), alrededor de 3,9 millones de personas han sido desplazadas en Colombia desde 1985 hasta 2006. El principal destino de los nuevos migrantes forzados es el mismo que en el pasado: la ciudad. Los centros urbanos se convierten entonces en ciudades-refugio. Pero, ¿qué ciudades se ven afectadas por el fenómeno? Los análisis estadísticos de Nubia Ruiz demuestran que no son exclusivamente las metrópolis colombianas las que reciben el mayor flujo de desplazados; también las ciudades menores, localizadas en las regiones expulsoras, reciben un importante número. Según Ruiz, la migración forzada tiene un carácter endógeno, es decir, la población expulsada evita salir de su región y alejarse de sus referentes territoriales y culturales y, por tanto, prefiere desplazarse hacia municipios dentro del mismo departamento o hacia el departamento vecino. El mayor impacto

³ Déficit cuantitativo se refiere a la familia que no tiene solución habitacional, mientras que el déficit cualitativo se refiere a los hogares ya constituidos que presentan condiciones inapropiadas en cuanto a servicios, materiales, hacinamiento, entre otros.

lo soportan municipios pequeños, los cuales reciben gran número de población proveniente de la zona rural. Los principales destinos son las ciudades próximas al sitio de expulsión, aunque existe una alta concentración de población en las capitales de departamento (Ruiz, 2006).

De acuerdo con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:

... para el 2005 existían 8 210 347 hogares urbanos, de los cuales 1 031 256 (12,56%) se encontraban en déficit cuantitativo y 1 185 607 (14,44%) en déficit cualitativo, para un total de 2 216 863 (27%) hogares con alguna carencia en materia habitacional en cabeceras regionales. (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014).

Para el año 2005, como lo reconoce el Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia, el 74% de la población se ubicaba en las cabeceras municipales, y las ciudades con mayor población desplazada son Bogotá (496.837) y Medellín (403676).

... A pesar de que existe una tendencia mundial migratoria de lo rural a lo urbano, en el contexto colombiano, este proceso ha sido acelerado y marcado por el desplazamiento forzado, es decir por un tipo de migración no voluntaria que ha generado profundas transformaciones en los asentamientos humanos a lo largo y ancho del país (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015 p. 230).

Esta tendencia de crecimiento de las ciudades es reconocida internacionalmente en la declaración del 7º Foro Urbano Mundial, denominada Declaración de Medellín La Equidad como fundamento del desarrollo urbano sostenible, en los siguientes términos:

Desde 2008, la mayoría de la población mundial ha vivido en ciudades. Hoy, las áreas urbanas son una combinación de historia, civilización, diversidad y cultura. La urbanización ha sido una fuerza que ha modificado casi todo: la manera de ser y de pensar, la forma de ocupar el espacio, los estilos de vida, las relaciones sociales y económicas y los patrones de consumo y

producción. Las ciudades como espacios de innovación, económicos y productivos, proveen oportunidades para mejorar el acceso a los recursos y los servicios, así como opciones en las áreas social, legal, económica, cultural y ambiental. La urbanización ha generado crecimiento económico, desarrollo y prosperidad para muchos. Sin embargo, las ciudades son, igualmente, espacios donde la pobreza multidimensional, la degradación ambiental, la vulnerabilidad a los desastres y al impacto del cambio climático están presentes. Actualmente, más de dos tercios de la población mundial vive en ciudades con mayores niveles de inequidad que hace 20 años. Reconocemos los notables esfuerzos en marcha para asegurar que las áreas urbanas puedan superar los desafíos al desarrollo sostenible; mientras reconocemos y encomendamos estos esfuerzos, coincidimos en que aún hay mucho trabajo por hacer. (Un-habitat, 2014).

Lo anterior evidencia que la ciudad se constituye en el territorio determinante para lograr la equidad social. El profesor de economía de la Universidad de Harvard, Edward Glaeser, en su libro *El triunfo de las ciudades*, el cual es un diálogo acerca de los distintos fenómenos que acosan a diversos centros urbanos, afirma:

El desarrollo urbano se hará aceptable para todo el mundo cuando las ciudades lidien mejor con los males que acarrea la densidad. A lo largo de los últimos tres siglos, los países más ricos han invertido miles de millones de dólares en luchar contra las enfermedades urbanas y la delincuencia. Las ciudades en los países en vías de desarrollo todavía tienen que ganar esas batallas (Glaeser, 2011, p. 130).

Las grandes ciudades de los países del primer mundo avanzaron en su desarrollo y muchas luchan por sobrevivir en un mercado global, pero nuestra región latinoamericana, y en especial nuestro país, debe concentrarse en superar las grandes brechas sociales. Por tal motivo, dar una “batalla” contra la inequidad social y en especial contra la reducción del déficit habitacional, se constituirá en pieza clave del desarrollo.

En Medellín, capital del departamento de Antioquia, se observó una tendencia similar. Conforme crecía la desigualdad en los años noventa (en promedio un 20 por ciento), los salarios se reducían y las ganancias aumentaban (12 y 26 por ciento, respectivamente). Además, vale agregar que el ingreso se polarizó de forma preocupante por otros factores regresivos como la fuerte concentración de activos productivos –entre ellos la tierra y las grandes compañías–, por las desregulaciones y exenciones fiscales para empresas nacionales y extranjeras, y por un sistema de privilegios para unos cuantos. Por otro lado, entre los años 1991 y 2002, los más ricos incrementaron su ingreso cinco veces más que los más pobres. A principios del año 2000, una activa agenda social que mejoró significativamente la provisión de bienes públicos, consiguió revertir esta tendencia: por primera vez en muchos años, los más pobres percibieron incrementos superiores a los más ricos (47 vs. 26 por ciento). Sin embargo, entre los años 2005 y 2010, la tendencia concentradora asomó de nuevo, haciendo que los más pobres perdieran proporcionalmente parte de su ingreso (6 por ciento), mientras que los más ricos lo aumentaban (36 por ciento). Con la expansión de los programas sociales y la dotación de bienes públicos se espera que la brecha del ingreso y del consumo se reduzca en los próximos años. (ONU-Hábitat, CAF, 2014).

1.2. La importancia del sector de la construcción en materia económica

En 1991, el Banco de la República afirmaba que:

... el sector de la construcción se ha caracterizado por ser uno de los mecanismos reactivadores de la economía y por su aporte a la generación de empleo. Es por ello que en los planes del gobierno se le ha concedido especial interés, con objetivos precisos, desde la creación de las unidades de poder adquisitivo constante hasta la canalización específica de los recursos a la construcción de vivienda (Banco de la República, 1992).

Hoy, 14 años después, se hace más evidente la importancia del sector en la agenda económica nacional. Por esta razón y con el fin de estimular la cadena productiva, es una de las apuestas del actual Gobierno Nacional, que ha dado los

resultados esperados, tal como lo informa la Presidencia de la República en su informe anual al Congreso de la República⁴, que, en los temas relacionados con el desempeño económico del país, afirmó que:

...Colombia concluyó el año 2014 como la primera economía en crecimiento de América Latina y la séptima a nivel global (crecimiento del PIB del 4,6%). La construcción fue uno de los sectores más dinámicos y es el que ha soportado el desempeño económico de los últimos años, con un crecimiento cercano del 9,9% en 2014.

Lo anterior confirma que el papel de la construcción, tanto de edificaciones como de obra pública, es un verdadero promotor de la economía, por lo que se constituye en la razón de todos los gobiernos para generar estímulos que apalanquen dicha actividad desde lo público.

El resultado de este esfuerzo es evidente y marca una tendencia desde el punto de vista de cifras e indicadores. Con base en el estudio del Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional, CENAC (Cenac, 2016), una de las instituciones con mayor criterio e independencia dedicada a construir estudios relacionados con las estadísticas macroeconómicas arrojadas por el sector, sus indicadores y la producción de vivienda y hábitat, se puede señalar lo siguiente:

- Se presenta un crecimiento constante del PIB entre los años 2001 y 2007, para retomar una mejoraría en el año 2010.
- El crecimiento del PIB del sector de la construcción es...más volátil que el PIB total, evidenciando que dicho sector es más sensible a choques externos y a las señales de mercado. Los mayores crecimientos del sector construcción se dieron en los años 2002 (12.3%) y 2006 (12.1%), y se presentó un descenso en el año 2010. Después de crecer a tasas superiores

⁴ El artículo 189, numeral 12, señala: “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: 12. Presentar un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la Administración, sobre la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos que el Gobierno se proponga adelantar durante la vigencia de la nueva legislatura”.

del 7% desde el año 2002 hasta el año 2008, el sector de la construcción registró una variación negativa de 0.1% en el 2010, recuperándose en el 2011, donde el PIB del sector creció en 10.0% y en el 2012 creció un 6.4%

- Además de este crecimiento, la participación del sector de la construcción en el PIB total ha presentado una tendencia creciente, pasando del 5,2% en el 2003, al 7,2%.
- Las proyecciones macroeconómicas y sectoriales realizadas por Fedesarrollo, revelan la expectativa de mayores tasas de crecimiento en los años 2014 y 2015, pero especialmente en este último año, donde se proyecta un crecimiento del 4.7% del PIB total, mientras que para el sector constructor el mayor crecimiento se proyecta para el 2015 con un 5.8%.
- Adicionalmente se presenta un crecimiento de instrumentos de financiación, como es el de la cartera hipotecaria y saldos de cuentas AFC.
- Desde el año 2010 se presenta una tendencia creciente el área licenciada para construcción de vivienda, metros cuadrados de obras nuevas.

Finalmente, se presenta una diversificación de la actividad edificadora en sectores como el comercio, áreas de oficina, centros logísticos y de servicios; algunos de ellos, aunque se originan en el libre mercado, aprovechan las condiciones macroeconómicas para el desarrollo, en especial de los grandes centros urbanos.

Todo lo anterior, nos invita a estudiar cómo el Gobierno Nacional promueve la construcción de edificaciones para fortalecer la economía del país.

1.3. Los Planes Nacionales de Desarrollo y la construcción de edificaciones

En términos técnico-jurídicos, la herramienta que, a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, permite a los gobiernos implementar iniciativas y políticas para estimular la construcción de edificaciones y evidenciar el progreso de

los diferentes indicadores que miden su gestión⁵, es el Plan de Desarrollo, entendido como la hoja de ruta que se inserta en el Sistema Nacional de Planeación. Así, el Título XII, que desarrolla el Régimen Político y de la Hacienda Pública, en su capítulo 2do, artículo 339 dispone que:

Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

Este modelo de planificación permite identificar las diferentes acciones que los gobiernos del orden nacional han desarrollado para impulsar el aparato económico en materia edificadora y que concentra, en primer lugar, sus acciones en materia de edificaciones destinadas a vivienda, con el fin de desarrollar, adicionalmente, el contenido del artículo 51 de la Constitución Política, que dispone:

⁵ La actividad edificadora se mide con unos indicadores llamados área iniciada (nueva) y área licenciada (área aprobada por licencias de construcción) por ciertos periodos de tiempo. El sector edificador a su vez se divide en vivienda (casas y apartamentos), que se analiza por medio de diferentes indicadores como por ejemplo el IPVN (índice de precios de vivienda nueva) y el ICCV (índice de costos de construcción de vivienda). La VIVIENDA está clasificada en Vivienda de Interés Social (VIS), Vivienda diferentes de Interés Social (No VIS) y Edificaciones cuyos usos son diferentes al habitacional. Finalmente, se encuentran las OBRAS CIVILES, medidas a través de indicador IIOC (Indicador de Inversión en Obras Civiles). (Superintendencia de Industria y Comercio, 2013)

Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. (Constitución Política de Colombia, 1991).

Para hacer efectivo este derecho, además de incentivar el aparato productivo del país, los gobiernos nacionales, a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, han consagrado importantes metas en materia de vivienda en sus diferentes planes de desarrollo, tal como se expone en la Tabla N° 2:

Tabla 2
Planes Nacionales de Desarrollo

Año	Gobernante	Plan de Desarrollo	Soluciones de vivienda	Acciones
1990-1994	Cesar Gaviria	La revolución pacífica	539.000	Sistema de subsidios a la demanda
1994	Ernesto Samper	El salto social	606.000	500 mil subsidios directos y 106 mil con créditos especiales
1998	Andrés Pastrana	Cambio para construir la paz	500.000	Estimulo de la oferta y subsidios a la demanda.
2002	Álvaro Uribe	Hacia un estado comunitario	400.000	Créditos y subsidios
2006	Álvaro Uribe	Estado comunitario: desarrollo para todos	828.000 ⁶	Créditos y subsidios,

⁶ A partir de este programa, se incluye en la meta la construcción de vivienda nueva, los mejoramientos, subsidios a la adquisición de vivienda usada y procesos de legalización de la tenencia.

				mejoramiento y legalización.
2010	Juan Manuel Santos	Prosperidad para todos	1'000.000	Subsidios y créditos
2014	Juan Manuel Santos	Todos por un nuevo país	1'327.185	Subsidios y créditos

Fuente: Departamento Nacional de Desarrollo (2016).

Independiente del cumplimiento de las metas, la importancia del sistema de planeación evidencia la inversión pública en materia de construcción de edificaciones, con un criterio que cumple un objetivo dual: por un lado, garantizar los contenidos del derecho a la vivienda, y por otro, movilizar un sector productivo de la economía en un sistema de libre mercado. De acuerdo con lo anterior, los incentivos están dirigidos, prioritariamente, a favorecer la inversión privada en el sector de la construcción y así consolidar el crecimiento económico en épocas de bonanza o reactivar el aparato económico en tiempos de crisis. Para identificar estas acciones estatales que inciden en el mercado inmobiliario, es importante revisar la oferta y la demanda de los productos inmobiliarios:

En cuanto a la oferta, señala el Banco de la República (2015), que la misma:

Hace referencia a la cantidad de bienes, productos o servicios que se ofrecen en un mercado bajo unas determinadas condiciones. El precio es una de las condiciones fundamentales que determina el nivel de oferta de un determinado bien en un mercado.

Para aumentar esta oferta de productos inmobiliarios en general, se encuentran acciones del Gobierno Nacional, tales como la generación de suelo, la reglamentación de esquemas para la tendencia de vivienda (leasing habitacional, arriendo con opción de compra), así como el otorgar incentivos tributarios para el productor de desarrollos inmobiliarios o el productor y comercializador de materias primas que hacen parte de la cadena (cemento, hierro, suelo, entre otros), entre otros.

Frente a la demanda, señala el Banco de la República, que esta

“se refiere a la cantidad de bienes o servicios que se solicitan o se desean en un determinado mercado de una economía a un precio específico. La demanda que una persona, una familia, una empresa o un consumidor en general tiene de un determinado producto o servicio puede estar influenciada por un gran número de factores que determinarán la cantidad de producto solicitado o demandado o, incluso, si éste tiene demanda o no” (Banco de la República, 2015)

Para incentivar esta demanda el Gobierno Nacional interviene con acciones como la asignación de subsidios a grupos poblacionales específicos para disminuir el aporte económico de la familia beneficiaria, a las tasas de interés de los créditos hipotecarios con los cuales las familias realizan el cierre financiero de sus viviendas, los cuales pueden estar dirigidos a ciertos grupos poblacionales a causa de sus ingresos, al igual que incentivos tributarios al ahorro y a la inversión realizada en productos inmobiliarios, tales como las cuentas de ahorro para el fomento a la construcción (AFC).

Cada Plan de Desarrollo evidencia y determina el grado de intervención, según los recursos disponibles y la coyuntura económica. A manera de ejemplo, el Plan de Desarrollo *Prosperidad para todos* del presidente Santos I, estableció que:

Además de los beneficios en términos de bienestar y calidad de vida, la vivienda, junto con sus eslabonamientos, es un sector de gran importancia económica para el país. Con el objetivo de aprovechar el enorme potencial del sector de vivienda como generador de empleo e impulsor de crecimiento económico, el Gobierno ha establecido la meta de construir al menos un millón de viviendas nuevas en los próximos cuatro años, entre otros a través del desarrollo de macro-proyectos de vivienda en las ciudades grandes e intermedias. Dentro de esta meta, sobresale la construcción de viviendas para las familias más afectadas por la reciente emergencia invernal. (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

En contraste, es difícil hallar en los Planes de Desarrollo antes señalados las acciones que cada gobierno ejecutará en materia de control de la actividad, con el fin de lograr una mejora en la calidad de la vivienda nacional y proteger otros derechos de las personas como la integridad física, la seguridad de las construcciones, el espacio público, el medio ambiente sano, entre otros. No obstante, el Plan de Desarrollo de Santos II reconoce como uno de los problemas de la vivienda en Colombia, su calidad y propone como acción para su mejora un trabajo de capacitación de la mano de obra y la actualización de los reglamentos técnicos de construcción. La problemática de la calidad de la vivienda, asociada con la falta de control de la actividad, evidencia que el papel del Estado se ha limitado a la intervención del mercado de la oferta y de la demanda en términos económicos, pero no en términos de calidad, lo cual queda en evidencia en documentos oficiales, tales como el estudio de mercado realizado por la Superintendencia de Industria y Comercio, donde se señala expresamente que:

El documento muestra la ausencia de una institución o entidad específica encargada de vigilar la competencia en el sector, como si se presenta en otros sectores de la economía, por lo que se encuentra que este es un mercado regido por las normas básicas y generales de competencia en el país, la Ley 1340 de 2009 la cual describe los factores a tenerse en cuenta en una actuación administrativa que busque investigar, sancionar o conceptualizar la violación de la libre competencia o prácticas de competencia desleal y delega a la Superintendencia de Industria y Comercio para llevar a cabo esta labor. No obstante, se considera que la ausencia de una entidad controladora de la competencia en el mercado, no se configura como un abandono del Estado puesto que su activa presencia a través de políticas que buscan favorecer la inclusión y participación en el mercado ayuda a garantizar la libre competencia.” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2013).

Así, permanentemente los actores del mercado llaman al Estado para una disminución de barreras, como se presentará a continuación.

1.4. El sector privado

El libre mercado se impone como estructura de la construcción y comercialización de edificaciones; identificar los actores del sector de la construcción y del sector de servicios inmobiliarios que, como ya se advirtió, sumados participan en 15 puntos porcentuales del total del PIB nacional (Cenac, 2016), es una necesidad:

La gestión institucional actual comprende intervenciones de oferta y demanda en las que se mantiene una **intensa participación del sector privado** y se recupera la acción directa del Estado en la operación de variables fundamentales del mercado de servicios habitacionales, como es el caso del crédito hipotecario y la promoción y generación de soluciones de VIP, proceso que es liderado directamente por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) y que opera con base en oferentes, instrumentos financieros, forma de producción, control de precios de insumos (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014):

Esta intensa participación del sector privado tiene tres actores relevantes: los constructores, los inmobiliarios y el sector financiero. Es importante identificar su manera de organizarse como gremio⁷ para buscar el desarrollo de su sector en relación con la construcción de edificaciones en Colombia:

1.4.1. Los constructores

Son aquellos participantes de la cadena de valor en el proceso constructivo que incluye la ejecución de una edificación e incluso una obra pública y que, a nivel gremial, se reúnen en tres asociaciones principales: la Cámara Colombiana de la Construcción -Camacol- (www.camacol.co), con mayor poder asociativo; la Cámara Colombiana de Infraestructura –CCI- (www.infraestructura.org.co) y la Sociedad Colombiana de Ingenieros –SCI- (www.sci.org.co).

⁷ En el segundo capítulo se identificarán exactamente los actores que intervienen de forma directa en el proceso de construcción de una edificación.

1.4.2. Los inmobiliarios

Son los actores del sector privado que intervienen en la comercialización inmobiliaria de edificaciones, en procesos que van desde la identificación del valor, pasando por la promoción, la gerencia, la comercialización y la administración de las edificaciones y sus productos inmobiliarios (en su mayoría vivienda, oficinas, locales comerciales, lotes y bodegas). Estos actores se reúnen en dos gremios principalmente: la Federación Nacional de Comerciantes -FENALCO- (www.fenalco.com.co) y la Federación Colombiana de Lonjas de Propiedad Raíz -EDELONJAS- (www.fedelonjas.org.co), esta última entidad sustenta la mayor importancia del sector.

1.4.3. Los financieros

A nivel financiero existen dos importantes entidades gremiales: la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia -Asobancaria- (www.asobancaria.com) y la Asociación Nacional de Instituciones Financieras, -Anif- (www.anif.co); Anif es fuerte en materia técnica y de políticas económicas, y Asobancaria en representatividad gremial y servicios internos a sus afiliados.

Cada uno de estos sectores, a su manera, busca el fortalecimiento de sus empresas afiliadas, la estabilidad del libre mercado, la inversión pública en el sector en tiempos de crisis y, principalmente, la generación de riqueza de sus afiliados. Se presentan algunos ejemplos de la forma cómo actúan estos gremios:

Camacol Antioquia (www.camacolantioquia.org.co) y la Lonja de propiedad raíz de Medellín y Antioquia (www.lonja.org.co) trabajan permanentemente por una influencia del sector privado en la planeación de Medellín. Camacol destaca como beneficio de la afiliación, por ejemplo, el hecho de que: “Hacemos gestión para disminuir trámites que permiten la agilización de la construcción de obras (se eliminó el Permiso de Ventas y solo se requiere el Radicado, entre otros)” y “Adelantamos propuesta de ajuste y modificación al POT de Medellín, con el fin promover el desarrollo de la ciudad y la región, buscando además dinamizar el sector de la

construcción y brindar oportunidades para sus habitantes.” (Camacol Antioquia, 2016). Esta última influencia no es nueva y ya tiene sus consecuencias para la planeación urbana de la ciudad, como se afirma en el libro *Estado, Ciudad y Vivienda*:

Respecto a las áreas de lote previstas originalmente para las zonas R1 de vivienda campestre o semicampestre, éstas disminuyeron inicialmente a 900 y 500 m², pero luego a mediados de los años 70, se procedió a expedir una reglamentación especial para el sector campestre del Poblado, sector sobre el que se venía ejerciendo una fuerte presión por parte de los urbanizadores privados, quienes aspiraban a convertir la estructura predial campestre de la zona, en zona de conjuntos y urbanizaciones multifamiliares.

La reglamentación especial que aprueba la Oficina de Planeación para esta zona de la ciudad y que fue el resultado de un estudio encomendado a los mismos gremios inmobiliarios y de la construcción, logró esta aspiración de reconversión urbanística, con el beneplácito de la gran mayoría de las casas campestres, quienes se beneficiaron directamente de la liberación de las ataduras normativas que contenían la valorización de sus predios.

El desastre urbanístico ocasionado por esta reglamentación, el mismo que aún hoy lo padece la ciudad, fue el lógico resultado de la construcción generalizada de conjuntos multifamiliares y unidades cerradas de alta densificación, en una estructura predial que antes alojaba viviendas campestres, sin mediar un plan urbanístico que previera las estructuras viales, de infraestructura, de servicios y equipamientos urbanos, que un desarrollo de esta naturaleza exigía.

Como un hecho sin precedentes se eximió a constructores, inversionistas privados y propietarios, de la obligación de realizar obras de adecuación, ampliación y o complementación de la infraestructura, los servicios públicos y los equipamientos colectivos que la zona demandaba, para atender las demandas y necesidades sociales que ocasionaría la población incorporada, produciéndose de esta manera una curiosa modalidad de urbanismo espontáneo, en muchos aspectos similar al urbanismo pirata popular, en el cual, por ejemplo, parte de las obras básicas de infraestructura se realizaban

con recursos públicos, pero en este caso para población de altos ingresos. (Inurbe, 1990).

La relación entre el sector financiero y el sector constructor ha sido estrecha desde siempre, pasando por la presencia de los accionistas de las principales entidades financieras en empresas del sector constructor, el crédito hipotecario o la constitución más reciente de Fondos de Inversión Inmobiliaria. Su punto de ebullición fue la crisis del sistema UPAC en 1997 (Unidad de Poder Adquisitivo Constante creado en 1972 y que permitió que las Corporaciones de Ahorro y Vivienda financiaran la adquisición de inmuebles y la construcción de edificaciones). Llegada la crisis, que no es pertinente analizar en este trabajo⁸, se realizó una fuerte presión de la banca para que se capitalizara a las entidades financieras con recursos públicos, mediante la entrega de créditos a deudores hipotecarios y la creación de un seguro de desempleo, todo ello a través de la captación de recursos gracias al llamado impuesto del 2x mil sobre las transacciones bancarias, dinero que se destinó en un 60% a “alivios hipotecarios y el 40% restante a la capitalización de la banca pública y la crisis de la banca cooperativa” (Fedesarrollo, 2006). Por tal motivo, siempre ha sido una constante la relación de dependencia entre el sector financiero y el edificador, en especial tratándose del crédito hipotecario, donde el estudio citado, realizado por FEDESARROLLO (www.fedesarrollo.org.co) para ASOBANCARIA, determina:

...así, se puede concluir que a pesar del deterioro sin precedentes de fines de los noventa, el financiamiento de vivienda sigue impulsando la construcción. Y en el contexto de un sistema hipotecario reactivándose, esto significa un crecimiento más fuerte y estable para el sector. (Fedesarrollo, 2006).

Ahora bien, tal como ya había sido anunciado, el punto más álgido de relación entre los gremios y el gobierno en un campo diferente al económico, se encuentra

⁸ Al respecto, puede remitirse el lector a las sentencias C-955/00 y C-1140/00 de la Corte Constitucional.

en las normas que regulan la construcción y la comercialización de edificaciones. Como ya se ha evidenciado, uno de los objetivos fundamentales de CAMACOL es “...disminuir trámites que permitan la agilización de la construcción de obras”; por ahora el foco no será la valoración de la razón de ser de dicha normatividad, sino la presión que ejercen los privados sobre los gobiernos para desregularizar el sector. En principio, debe partirse de una valoración del sector, mediante su comparación con otros mercados de la construcción, lo que lleva a encontrar dos índices que permiten hacer dicha referencia: el llamado *Doing Business* del Banco Mundial y el *Global Real Estate Transparency Index*, realizado por la firma internacional de servicios inmobiliarios JLL.

Por un lado, el *Doing Business*⁹ ubica a Colombia en el puesto 54 de la clasificación mundial para 2016; específicamente en la medición de los conceptos de “manejo de permisos de construcción” y “registro de propiedades”, se ubicó en los puestos 38 y 54 respectivamente. Esta medición se realiza a partir de una encuesta a empresarios y del análisis de los mismos procesos en las ciudades, donde se logra identificar la facilidad para desarrollar proyectos a nivel regional, lo cual ha permitido identificar posibilidades de mejora en trámites de control, pero siempre con la iniciativa de buscar apoyo en el actor privado, incluso cuando la incorporación del índice de control de calidad de la construcción, evidencia un avance para beneficio del comprador y del control que el Estado debe ejercer frente a la actividad edificadora, sin que sea tratado como un trámite más. No sobra advertir que el Banco Mundial es una institución multinacional que busca el

⁹ El Proyecto *Doing Business* proporciona una medición objetiva de las normas que regulan la actividad empresarial y su aplicación en 189 economías y ciudades seleccionadas en el ámbito subnacional y regional. El Proyecto *Doing Business* lanzado por primera vez en 2002, analiza y compara la normatividad que regula las actividades de las pequeñas y medianas empresas locales a lo largo de su ciclo de vida. Al recopilar y analizar detalladamente datos cuantitativos para comparar en el tiempo los marcos reguladores de distintas jurisdicciones, *Doing Business* estimula cierto tipo de competencia entre las economías analizadas. También ofrece índices ponderables para incentivar procesos reformistas y constituye un recurso útil para miembros de la academia, periodistas, investigadores del sector privado y otras personas interesadas en el clima empresarial de cada país. (Banco Mundial, 2016)

fortalecimiento del libre mercado y su misión es y será buscar el fortalecimiento del mismo.

Se resaltan los resultados de esta primera medición:

- El número total de procedimientos necesarios para construir: 10 para Colombia, 14,1 en los países de América Latina y el Caribe y 12,4 en la OCDE.
- El tiempo necesario en días para constituir una empresa constructora: 73 para Colombia, 178,1 en los países de América Latina y el Caribe y 152,14 de la OCDE.
- El costo de la construcción como porcentaje del ingreso per cápita del país: 7,2 en Colombia, 2,6 en los países de América Latina y el Caribe y 1,7 de la OCDE.
- El índice de control de calidad de la construcción¹⁰ (0 a 15), con 11,0 para Colombia, 8,3 en los países de América Latina y el Caribe y 11,4 de la OCDE.

Por otro lado, el *Global Real Estate Transparency Index*¹¹ de JLL, antes conocida como Jones Lang La Salle, la compañía más grande a nivel mundial de prestación de servicios inmobiliarios, se ha realizado durante 8 ediciones y muestra la transparencia con la cual se desarrollan los negocios inmobiliarios en 102 países. Colombia se ubica en el puesto 64, en el grupo de países calificados como de baja transparencia, y se resaltan dos aspectos con menor calificación: la regulación y la normatividad y el de procesos de transacción (2,8 y 2,6 sobre 5, siendo 1 la mejor calificación).

Teniendo en cuenta ambos índices, se puede señalar que Colombia se encuentra en un rango intermedio si se quiere valorar el escenario en el cual se desarrolla la

¹⁰ Este índice es recientemente incluido, y se determina luego de analizar las normas de control de calidad de la construcción, el control de la calidad antes durante y después de la construcción, las normas de responsabilidad y seguros, y las certificaciones profesionales necesarias para el desarrollo de los proyectos. “El índice va de 0 a 15, donde los valores más altos indican mejores mecanismos de control de calidad y seguridad en el sistema de permisos de construcción” (Banco Mundial, 2016)

¹¹ Índice global de transparencia en propiedad raíz.

relación entre la oferta y la demanda, en especial tratándose del desarrollo de una política que propende por la fortaleza del mismo, lo cual queda en evidencia por la estrecha relación que existe entre los funcionarios de los organismos del Estado y de gremios como CAMACOL¹².

Sin embargo, en el sector social y académico se presentan algunas voces en contra de la preponderancia que el libre mercado tiene en el sector, especialmente en materia habitacional y de planeación urbana; estas se constituyen en reflexiones valientes en torno a la meta que se tiene de un mundo más justo y equitativo que, como se evidenció, no se ha logrado, muy a pesar del crecimiento económico del sector. (ONU-Hábitat, CAF, 2014). Con relación al concepto de Hábitat y la función del Estado y el sector privado, el profesor Carlos Mario Yory de la Universidad Nacional de Colombia, afirma:

Teniendo en cuenta que, en el país, a diferencia de Chile, por ejemplo, el Estado no es proveedor de vivienda sino “facilitador”, resulta preocupante el hecho de que, de acuerdo con investigación hecha por CENAC en las Cámaras de Comercio de las principales ciudades colombianas, el 70% de las firmas que se constituyen para atender las demandas de vivienda lo hacen para realizar, tan sólo, un único proyecto. La pregunta en este punto sería: ¿cuál es el papel del Estado en la generación, no solo de vivienda sino, y, sobre todo, *de soluciones habitacionales* en el contexto coyuntural y oportunista de una economía de mercado? y, en consecuencia, ¿qué principios rectores de política pública aporta el Estado para aclarar el concepto de *solución habitacional*? (Echeverría Ramírez, et al., 2009).

¹² La relación se estrecha con la llamada puerta giratoria, donde es habitual que funcionarios del gobierno nacional pasan a ocupar cargos en los gremios del sector. Es habitual encontrar Ministros de Despacho que antes eran funcionarios del sector privado asociados a la construcción; un ejemplo de ello son los ex ministros Juan Martín Caicedo Ferrer y Beatriz Uribe de Borrero, que igualmente han sido dirigentes gremiales, el primero luego de haber salido del gobierno, y el segundo, antes de ello. La actual presidenta de CAMACOL, Sandra Forero Ramírez, anteriormente se desempeñaba como Directora de Desarrollo Territorial del Ministerio.

Cierre primer capítulo.

En una economía de mercado donde la vivienda no es solo un bien de consumo transaccional, se hace necesario el apoyo del Estado para el desarrollo económico, tanto del sector, como de todo el sistema productivo nacional. Sin embargo, el Estado olvida que sus decisiones influenciarán positiva o negativamente frente al consumidor final, es decir a la demanda; sus medidas habitualmente se enfocan en beneficio de la oferta, es decir del productor.

Otras mediciones internacionales realizadas por el mismo sector privado señalan que la transparencia en las transacciones de productos inmobiliarios, no se logra solo con medidas que eliminen trámites o disminuyan tiempos en la aprobación de proyectos; se requieren acciones que protejan el mismo sector, frágil en materia de profesionalización e institucionalización.

Es evidente que la captura que ha realizado el sector privado de las decisiones estatales nacionales y locales, ha influenciado negativamente en temas como la planeación urbana y los índices de transparencia del sector.

2. LOS PROYECTOS INMOBILIARIARIOS, PROCESOS Y ACTORES

Es habitual que se tenga un ideal de que los procesos constructivos de las edificaciones en las ciudades se desarrollan por igual; sin embargo, en este capítulo se desarrollará una mirada a la ejecución de la actividad edificadora en la llamada “ciudad formal”, teniendo en cuenta nociones de formalidad e informalidad. Para ello, se parte del concepto del *ciclo de vida* de las edificaciones, que comprende seis procesos: la promoción, el diseño y licenciamiento, la comercialización, la construcción, la entrega-recibo y la administración inmobiliaria. Se revisarán de forma detallada las actividades que hacen parte de estos procesos, con el fin de definir su alcance, sus actores y su regulación.

2.1. La ciudad formal

En términos generales, es posible afirmar que la ciudad es resultado de las diferentes relaciones de sus habitantes; individuos que buscan que un territorio les brinde oportunidades para cubrir sus necesidades básicas; seres humanos que buscan el desarrollo de sus sueños y que, una vez materializados, esperan que ese territorio denominado ciudad se convierta en refugio para su subsistencia y permanencia. La ciudad se convierte así en una construcción colectiva, producto de diversas relaciones entre sus habitantes y el territorio; el territorio (donde habitamos, trabajamos o, simplemente, vivimos), materializa colectivamente una realidad que puede o no (habitualmente no puede), seguir el esquema de los denominados planificadores urbanos.

La vivienda como una necesidad básica, tal vez la principal, se convierte en el producto inmobiliario por excelencia en la construcción de ciudad, de manera que, a través del acceso al suelo o de la construcción de un techo, se pueda lograr el derecho a una vivienda digna para todos sus habitantes, con la dicotomía de que la misma sea producto de la materialización de un derecho o de una relación de mercado.

La clásica contraposición entre la vivienda (o el suelo) como satisfactor de un derecho, y por consiguiente bien de uso, y su rol como mercancía (bien de cambio), posiblemente hoy no concite mayores polémicas ni tenga, al menos en público, dos visiones diferentes. Ni el más ortodoxo de los neoliberales, incluyendo a Hernando de Soto, en efecto, sería capaz de poner la mercancía por delante del derecho. Sin embargo, aún subsisten – y son muchos – quienes conservan la esperanza de que la satisfacción del derecho pueda dar lugar igualmente a algún negocito lucrativo (Centro Cooperativo Sueco, 2012).

Es deseable que el derecho al suelo se ejerciera de acuerdo a parámetros normalizados; es decir, que las familias pudieran acceder libremente a la oferta de los productos inmobiliarios que se despliegan en la *ciudad formal*, aquella que se desarrolla a partir de procesos técnicos, planificados y de respeto a las normas de urbanismo y construcción. Sin embargo, se encuentra que lamentablemente gran parte de la población ejerce su derecho de acceso al suelo en la *ciudad informal*, aquel territorio producto de quienes no pueden acceder a la vivienda en desarrollos formales, tal como lo explican Arango Escobar, Peláez Bedoya & Wolf Amaya (2013), la vivienda es:

El bien más costoso que una familia puede adquirir y, sino posee los recursos para acceder a ella ni cuenta con la seguridad de ingreso que le permita diferir su costo en el tiempo, queda por fuera de toda posibilidad de acceso a la economía formal. En consecuencia, la vivienda formal producida, la que es objeto de procesos controlados de diseño y planeación, necesariamente deja por fuera a una parte significativa de la población. (p.130).

De acuerdo con lo anterior, es posible identificar dos realidades en materia de proyectos inmobiliarios: la de la *ciudad informal* y la *ciudad formal*. Para efectos de delimitar el objeto de la presente investigación, solo se considerarán los productos inmobiliarios desarrollados en la *ciudad formal*, con sus procesos y actores. Esto no implica desconocer la problemática asociada al control de la actividad constructora que se desarrolla en la *ciudad informal*, toda vez que su gestión y solución permitirán

necesariamente un desarrollo sostenible de la población, tal cual lo afirma el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, en su estudio *Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*:

Los problemas de vivienda afectan actualmente a más de una tercera parte de las familias de América Latina y el Caribe que habitan en ciudades, y tienen importantes repercusiones en su bienestar y en su calidad de vida, en su vulnerabilidad ante los desastres naturales y ante los problemas sociales, en la probabilidad de que sus hijos tengan éxito más tarde en la vida, en su capacidad de adaptarse a cambios en sus circunstancias y en el acceso que tengan a oportunidades económicas. Una buena vivienda refleja la existencia de mercados inmobiliarios eficientes, a través de los cuales los hogares pueden acceder a vivienda de buena calidad y mejorar sus condiciones habitacionales a medida que sus ingresos aumentan. Se requiere contratar con los incentivos adecuados para conservar terrenos en áreas protegidas y fomentar el uso intensivo de la tierra en áreas no protegidas si se requiere promover un crecimiento estable y ciudades más ecológicas. Un sistema de vivienda que funcione adecuadamente también influye en los ciclos económicos, tanto para los hogares individuales como para la economía en su conjunto (en buena parte por la importancia del sector de la construcción residencial). En la mayoría de los hogares, la inversión en vivienda se lleva la tajada más grande de su cartera de inversiones y sus ahorros. (BID, 2012, p. 24).

2.2. Los proyectos inmobiliarios

El artículo 4° de la Ley 400 de 1997 define edificación como la “construcción cuyo uso primordial es la habitación u ocupación por seres humanos”; de otro lado, la licencia urbanística es definida por el artículo 2.2.6.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, como:

La autorización previa para adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal competente, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen, en los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno Nacional.

Con base en las anteriores ideas y en la definición de García Reyes, Echeverry Campos & Mesa Hernández (2013) sobre proyecto, como “una actividad humana que consume recursos, que tiene un propósito definible y único, se presta un servicio o se realiza una labor, cuyo resultado final, para un alcance dado, se puede medir en términos de costo, tiempo y calidad” (p.16), es posible definir los proyectos inmobiliarios como **el conjunto de actividades tendientes al desarrollo de un inmueble con el fin de urbanizar, construir una edificación o reformar la ya construida.**

Los resultados de los proyectos inmobiliarios se denominan productos inmobiliarios y se identifican como:

1) **Urbanización.** El artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015 señala que la urbanización:

...comprende el conjunto de acciones encaminadas a adecuar un predio o conjunto de predios sin urbanizar para dotarlos de la infraestructura de servicios públicos domiciliarios, vías locales, equipamientos y espacios públicos propios de la urbanización que los hagan aptos para adelantar los procesos de construcción.

2) **Parcelación.** Es el desarrollo urbanístico de un inmueble ubicado en suelo rural o suburbano, que tiene como objeto la división del mismo, con el fin de que en los predios resultantes se desarrollen proyectos constructivos, de acuerdo a la

normatividad vigente, conforme a lo señalado en el Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.6.1.1.5.

3) Edificación. La Ley 400 de 1997, en su artículo 4^o, numeral 14, la define como “una construcción cuyo uso primordial es la habitación u ocupación por seres humanos”, lo que la distingue de construcciones de infraestructura, como vías, puentes, entre otros. De la misma manera, la Ley 675 del 2001, por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal, define al edificio como la:

Construcción de uno o varios pisos levantados sobre un lote o terreno, cuya estructura comprende un número plural de unidades independientes, aptas para ser usadas de acuerdo con su destino natural o convencional, además de áreas y servicios de uso y utilidad general.

Además, define un conjunto inmobiliario como el:

...desarrollo inmobiliario conformado por varios edificios levantados sobre uno o varios lotes de terreno, que comparten, áreas y servicios de uso y utilidad general, como vías internas, estacionamientos, zonas verdes, muros de cerramiento, porterías, entre otros. Puede conformarse también por varias unidades de vivienda, comercio o industria, estructuralmente independientes.

Los productos inmobiliarios son resultado de un proceso complejo donde intervienen diversos actores, cada uno con su interés particular, con diferente responsabilidad y con una confusa regulación. Para lograr conocer este proceso, identificar sus actores y su regulación, se parte de una ubicación temporal que inicia en la concepción del producto y continúa hasta la administración de los productos inmobiliarios resultantes del mismo, lo cual denominamos *ciclo de vida*.

2.3. El ciclo de vida de las edificaciones

Se parte de la sistematización hecha por el libro *Gerencia de Proyectos, aplicación a proyectos de construcción de edificaciones* (García Reyes, Echeverry Campos, & Mesa Hernández, 2013), de las diversas etapas y fases del ciclo de vida de un proyecto inmobiliario:

El ciclo de vida de un proyecto consta de dos etapas principales que son el *desarrollo* del proyecto, y la *vida útil* del proyecto. La etapa del *desarrollo* consta, a su vez, de tres fases que son la concepción/factibilidad, el diseño y la construcción/implementación. Cada una de estas involucra un proceso, o procesos, que van progresando a medida que transcurre el desarrollo del proyecto. Terminada la construcción/implementación, se tiene un producto que permite satisfacer la necesidad que originó al mismo. En este punto inicia otra etapa principal que es el de la vida útil. En esta etapa se llevan actividades de operación y mantenimiento del producto, resultado del proyecto para que brinde un servicio adecuado durante la vida útil del mismo, hasta su terminación. (p. 29).

En esta investigación se irá más allá del concepto de ciclo de vida de un proyecto para explicar los diferentes procesos que se desarrollan en una edificación a lo largo de su ejecución, los cuales componen lo que se denominará *Ciclo de Vida de una Edificación*, la cual está compuesta por los procesos de promoción, diseño y licenciamiento, comercialización, construcción, entrega–recibo y administración inmobiliaria. Dichos procesos, por lo general, siguen un proceso lineal, salvo en algunas de sus etapas, donde se pueden ejecutar de forma simultánea y paralela, como el de la comercialización; sin embargo, todos ellos convergen para lograr el objetivo final, un producto inmobiliario.

El siguiente cuadro, nos presentan los diferentes procesos, la reglamentación, su objeto, los actores y su actuación principal y que servirán de forma prioritaria para el desarrollo siguiente de la investigación:

Tabla 3

Ciclo de vida de la edificación

CICLO DE VIDA DE LA EDIFICACIÓN				
Proceso	Reglamentación	Objeto	Actores	Principal actuación
Promoción	Ley 9a de 1989, Ley 388 de 1997, Plan de ordenamiento territorial y normas urbanísticas.	Consulta de normas, pre - factibilidades técnicas, factibilidad de servicios públicos	Propietario - inversionista	Consulta de normas y certificado de factibilidad de servicios públicos.
Diseño y Licenciamiento	Código Civil, Ley 9a de 1989, Ley 388 de 1997, Ley 400 de 1997, NSR-10, Decreto 1077 de 2015, Ley 1796 de 2016, Plan de Ordenamiento Territorial, reglamentos técnicos y normas técnicas	Factibilidades técnicas, administrativas, financieras y jurídicas. Diseño y licenciamiento de la edificación.	Propietario - Inversionista, equipo técnico y autoridad urbanística.	Licencias urbanísticas
Comercialización	Código Civil - Ley 66 de 1968, Ley 1480 de 2011, y Decreto 1077 de 2015.	Rentabilidad financiera del proyecto, mediante transferencia de derechos reales o personales.	Propietario - Inversionista; vehículos financieros, y compradores de los inmuebles.	Radicado de Ventas - Transferencias de derechos reales - Cesión de derechos personales.
Construcción	Código Civil, Ley 9a de 1989, Ley 388 de 1997, Ley 400 de 1997, NSR-10, Ley 962 de 2005, Decreto 1077 de 2015, Plan de Ordenamiento territorial, reglamentos técnicos, normas	Desarrollo del proyecto, conforme a los estudios, diseños y especificaciones	Propietario - Inversionista, director de obra, supervisor técnico, contratistas, subcontratistas y autoridad urbanística.	Supervisión técnica, control de calidad de la obra.

Entrega - Recibo	técnicas, Ley 1801 de 2016.			
	Código Civil, Ley 9a de 1989, Ley 388 de 1997, Ley 400 de 1997, NSR-10, Ley 1480 de 2011, Decreto 1077 de 2015, Ley 1796 de 2016, Plan de Ordenamiento territorial, Reglamentos técnicos y normas técnicas.	Del constructor al propietario - inversionista; del propietario - inversionista al comprador y a la autoridad municipal.	Alcaldía Municipal, supervisor técnico, propietario – Inversionista, y comprador.	Certificado permiso de ocupación y la Certificación técnica de ocupación.
Administración inmobiliaria	Código Civil, Código de Comercio, Ley 675 de 2001, Ley 820 de 2003, Ley 1673 de 2013, Ley 1801 de 2016.	Ejercicio de derechos personales y de forma especial, de los atributos de usar, gozar y disponer de los derechos reales.	Propietario, arrendatario, evaluador, y propiedad horizontal	Ejercicio del derecho de propiedad inmueble

Fuente: elaboración propia (2016)

2.3.1. Promoción

La promoción de proyectos inmobiliarios se define como “la gestión de un agente inmobiliario, por medio de la cual se obtiene un consenso de voluntades para la realización de un proyecto inmobiliario” (Corporación Lonja de Propiedad Raiz de Medellín y Antioquia, 2013). Se puede dar por iniciativa propia o por delegación de un tercero, que puede ser el propietario del inmueble sobre el cual se ejecutará el proyecto, un inversionista o un desarrollador inmobiliario; los productos obtenidos en esta etapa servirán de insumo para la continuación del proyecto y su alcance dependerá de la dimensión y complejidad del mismo.

Para lograr el acuerdo de voluntades, el promotor deberá ejecutar una serie de actividades que pueden denominarse de *pre-factibilidad*, orientadas a consolidar una idea del producto inmobiliario para que los propietarios del inmueble, los

inversionistas o desarrolladores se interesen en este y acuerden su realización. Es importante advertir que estas actividades no están regladas, por lo tanto, para efectos de conocer su alcance y responsabilidad, es necesario remitirse a los contratos que suscriben los actores que definirán el producto a entregar, lo que implica un ejercicio profesional con altos estándares éticos, pues del producto logrado dependerá el inicio de un proceso que involucrará una alta inversión de recursos humanos y financieros.

Para efectos de su comprensión, las actividades de pre-factibilidad se han dispuesto en cuatro grupos: técnicas, financieras, jurídicas y comerciales.

2.3.1.1. Pre-factibilidad técnica

Son aquellas actividades que buscan obtener los mejores insumos de información que permitan verificar si técnicamente es posible el desarrollo inmobiliario:

1) Consulta de normas urbanísticas y uso del suelo. Actividad reglamentada por el artículo 2.2.6.1.3.1 del Decreto 1077 de 2015, numeral 2º. Se entiende como la actuación ante la autoridad urbanística, para que esta emita un concepto de las posibilidades de desarrollo del inmueble, de acuerdo con la normatividad vigente contenida en el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio en el que esté ubicado. Es importante advertir que, aunque el concepto es elaborado habitualmente por un equipo técnico liderado por un arquitecto que cuenta con la experticia necesaria para lograr una buena interpretación de la normatividad urbanística, se recomienda que haya una revisión independiente de las posibilidades otorgadas por la norma, ya que, precisamente, es esta actividad la que permitirá desarrollar un esquema arquitectónico acorde con las posibilidades otorgadas en el POT correspondiente. También es importante señalar que dicho concepto no otorga derecho a quien lo solicita, ni obligación a quien lo emite.

2) Esquema arquitectónico. Actividad a cargo de un arquitecto, quien elabora diseños preliminares de cabida que identifiquen el producto inmobiliario, acorde con la consulta realizada a la autoridad urbanística.

3) Verificación de áreas. Dado que es necesario lograr la plena identificación del inmueble, se requiere conocer su área. Aunque dicha actividad pareciera sencilla, es común que se encuentren tres áreas diferentes: la real que es aquella medición realizada por un topógrafo en campo, la catastral que es la medición que se tiene registrada en la ficha o cédula catastral y la jurídica que se refiere a la medición que señalan los títulos debidamente registrados en folio inmobiliario del bien. En caso de que no coincidan, antes de iniciar el proyecto es necesario realizar un proceso de aclaración de cabida y linderos.

4) Certificado de factibilidad de servicios públicos. De acuerdo con el artículo 2.3.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, la factibilidad de servicios públicos de acueducto y alcantarillado, se define como:

El documento mediante el cual el prestador del servicio público establece las condiciones técnicas, jurídicas y económicas que dentro de procesos de urbanización que se adelante mediante el trámite de plan parcial permitan ejecutar la infraestructura de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, atendiendo el reparto equitativo de cargas y beneficios. Dicha factibilidad tendrá una vigencia mínima de cinco (5) años. Una vez concedida la factibilidad no se podrá negar la disponibilidad inmediata del servicio, siempre y cuando el solicitante haya cumplido con las condiciones técnicas exigidas por la empresa de servicios al momento de otorgar la factibilidad.

A su vez, el Decreto reglamentario de la Ley 1537 de 2012, establece que:

Los prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado están obligados a otorgar la viabilidad y disponibilidad de los servicios y prestarlos efectivamente a usuarios finales, en los suelos legalmente habilitados para el efecto, incluyendo los nuevos sometidos al tratamiento de desarrollo, renovación urbana o consolidación, salvo que demuestren, dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la recepción de la solicitud de licencia respectiva, no contar con capacidad ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en los términos

y condiciones que defina el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (Artículo 50)¹³.

De acuerdo con lo anterior, la factibilidad busca determinar si existe en el lote objeto de estudio la posibilidad de contar con servicios públicos; no obstante, el certificado de factibilidad no garantizará el suministro del mismo, por cuanto esta se logra cuando sean aprobados los diseños respectivos por parte de la autoridad urbanística y de las empresas de servicios públicos domiciliarios. Lo que sí es claro es que este certificado permite que quienes estén realizando las actividades de pre-factibilidad conozcan los requisitos necesarios para lograr que el predio sea servido.

2.3.1.2. Pre-factibilidad financiera

Teniendo en cuenta la importancia financiera de un proyecto, dado que se trata de un asunto de responsabilidad con su futuro inversionista, el promotor deberá realizar un estudio que permita cuantificar todas las variables en costos y gastos de construcción, comercialización, administración, impuestos y cargas del proyecto, para conocer su rentabilidad cuando se trate de proyectos privados, o la inversión necesaria a comprometer en caso de proyectos públicos. En este estudio se tienen en cuenta las siguientes variables:

1) Estudio de ingresos. Determinación en el tiempo de los ingresos obtenidos por la comercialización de los productos inmobiliarios a desarrollar.

2) Estudio de egresos. Determinación en el tiempo de los costos y gastos en los cuales se tiene que incurrir para ejecutar el proyecto, teniendo en cuenta los siguientes costos y gastos:

- a) Costos directos: equipos, servicios, materiales y mano de obra necesaria para ejecutar la obra.
- b) Gastos de administración de obra: equipo profesional y técnico necesario para coordinar y dirigir el proceso de construcción.

¹³ Norma reglamentada por el Decreto 3050 de 2013 y que tiene fundamento en la Ley 388 de 1997 que establece en sus artículos 12 y 50 que el perímetro urbano no puede ser superior al perímetro de los servicios públicos, y que constituyen suelo urbano las áreas que, además de tener un uso urbano, cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado.

- c) Costos indirectos: servicios de terceros relacionados con los diseños, estudios técnicos, asesorías profesionales y gestión necesaria para desarrollar el proyecto.
- d) Gastos fiscales e intereses: impuestos, tasas, contribuciones, cargas y obligaciones financieras (costos del capital) necesarios para ejecutar la obra.
- e) Gastos de comercialización: actividades necesarias para lograr colocar en el mercado y celebrar los contratos sobre los productos inmobiliarios resultantes del proyecto.
- f) Inversión en inmuebles: compra del lote, pago de primas comerciales, entre otros.
- g) Rentabilidad: retorno de inversión y utilidad esperada por los inversionistas del proyecto.

2.3.1.3. Pre-factibilidad jurídica

Tiene por objeto estudiar la realidad jurídica del inmueble, mediante el análisis de los siguientes documentos:

1) Certificado de tradición y libertad. Se debe estudiar el documento emitido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, que contiene la cadena de tradición y los derechos reales relacionados con el inmueble, sin que se trate de un estudio riguroso de los mismos, (estudio de títulos), ya que este se deberá realizar en el proceso de diseño y licenciamiento, como se verá más adelante.

2) Contratos de arriendo y otros que afecten la tenencia del inmueble y cuya terminación pueda afectar el desarrollo del proyecto por la existencia, en especial de normas que impidan la ocupación del inmueble, como es el caso de inmuebles arrendados destinados a actividades comerciales y que, por especial protección del legislador con esta actividad, pueden afectar económicamente el proyecto, con el pago de primas comerciales o indemnizaciones para dar por terminados los mismos.

3) Actos de posesión de terceros sobre todo o parte del inmueble que puedan afectar el mismo, tales como la existencia de servidumbres no inscritas.

2.3.1.4. Pre-factibilidad comercial

Tiene dos objetos:

1) Estudio de ingresos. Análisis de las ventas esperadas de los productos inmobiliarios, según el mercado, para lo cual se deberá hacer un flujo de caja que determine el período de tiempo estimado en el cual ingresarán los recursos provenientes de las ventas.

2) Consenso de voluntades. Este es el resultado de la gestión del promotor, su esencia, que busca llegar a un acuerdo entre el propietario del inmueble, los inversionistas y el grupo profesional interesado en ejecutar el proyecto, el cual se concreta en un acuerdo de voluntades, que incluye mínimamente:

- a) Alcance de la vinculación del propietario del inmueble al proyecto (venta, aporte de capital, o venta y aporte).
- b) Capital necesario para continuar con el proceso siguiente.
- c) Esquema de vinculación de los inversionistas en el proyecto (sociedades comerciales o patrimonios autónomos).
- d) Línea de tiempo de los procesos siguientes.

El éxito de un buen proyecto dependerá en gran medida de una promoción inmobiliaria desarrollada de forma profesional.

2.3.2. Diseño y licenciamiento

Una vez alcanzado el acuerdo de voluntades, se inicia el proceso que busca concretar la idea inicial del proceso de promoción, y que se divide en dos grupos: el primero donde se trabaja en el diseño de la factibilidad jurídica, financiera, comercial y administrativa del proyecto; el segundo donde se desarrolla el diseño y licenciamiento de la edificación. Ambas actividades buscan cumplir con los requisitos necesarios para continuar con la construcción del proyecto si se logra su financiación¹⁴. En esta fase, la regulación se enfoca en reglamentar la producción de los diseños técnicos necesarios para la construcción del proyecto y lograr su

¹⁴ La financiación del proyecto puede lograrse mediante un esquema de ventas a terceros en el mercado inmobiliario o mediante la financiación del mismo por parte de un único propietario, al igual que en un esquema mixto donde al tiempo de ventas de los productos inmobiliarios resultantes del proyecto constructivo, existe un inversionista que continuará con una posición propia en el mismo, para su posterior uso o arriendo a terceros.

licenciamiento, pero no en las relacionadas con la gestión jurídica, financiera, comercial y administrativa necesaria para iniciar el proyecto, la cual se regula por procesos de contratación privada.

2.3.2.1. Factibilidad jurídica, financiera, comercial y administrativa

En la fase de diseño y licenciamiento es habitual que se haga referencia solo al diseño arquitectónico y estructural de la edificación; sin embargo, no se pueden dejar de lado otras actividades de diseño, las cuales no se refieren a labores técnicas (de diseño arquitectónico o estructural), sino a la confección de procesos de conocimiento propios de ramas diferentes a la ingeniería civil o la arquitectura, como el derecho, las finanzas o la administración de empresas. A continuación, se verán las principales actividades que se deben desarrollar en el proceso del diseño jurídico, financiero, comercial y administrativo de un proyecto inmobiliario.

1) Factibilidad jurídica:

Todo proyecto de construcción de edificaciones se desarrolla dentro de un “marco legal” que lo afecta en mayor o menor medida sea su naturaleza. Así como el clima incide en una mayor proporción en los proyectos de construcción, también el entorno legal es parte esencial, embebido, por así decirlo, en el desarrollo de ellos. (García Reyes, Echeverry Campos, & Mesa Hernández, 2013, p. 153).

Es posible afirmar que en esta etapa se diseña el cumplimiento de los diferentes aspectos normativos que se deben considerar en un proyecto inmobiliario referentes a la normatividad en materia urbana e inmobiliaria¹⁵ y que se logra al estudiar la factibilidad jurídica relacionada con la titularidad del inmueble, los derechos reales y personales que lo afectan, el esquema definido para la construcción y comercialización y la normatividad urbanística aplicable al proyecto, tal y como se precisa a continuación:

¹⁵ Este trabajo no se ocupará de analizar actividades de otras disciplinas del derecho que regulan aspectos propios del proyecto, e igualmente importantes, y que son propias del derecho laboral, tributario o comercial entre otras, que igualmente deben ser tenidos en cuenta por la gerencia del proyecto.

a) Estudio de la cadena de tradición (estudio de títulos): el estudio de títulos comprende el análisis de la cadena de la tradición, títulos y modos, que antecedieron al proceso de adquisición del bien inmueble en el cual se desarrollará el proyecto. Por lo tanto, es el momento en el que se estudian a fondo los títulos que constan en el Certificado de Tradición y Libertad, para determinar la existencia de derechos reales, cláusulas resolutorias, capacidad de los contratantes y, en especial, la legalidad de los derechos reales que allí se certifica; lo que asegura el saneamiento jurídico de la cadena de tradición sobre el lote donde se llevará a cabo el proyecto y, por ende, de los productos inmobiliarios que en este se desarrollen.

Se debe estudiar, en primer lugar, la identificación del inmueble, su nombre, su nomenclatura, su ubicación y sus linderos, al tiempo que se realiza un análisis comparativo frente al contenido de su ficha catastral. En segundo lugar, se realiza un análisis del modo cómo se hizo la transferencia del inmueble de un propietario a otro, con el fin de conocer si existe concurrencia de tradiciones de propietarios a propietarios, en la llamada cadena de tradiciones y, en especial, los derechos reales que en materia de uso y goce afectan el inmueble, tales como los derechos reales de usufructo, uso o habitación. En el Certificado de Tradición y Libertad igualmente se deben verificar los gravámenes que afectan a la propiedad, tales como hipotecas, servidumbres, afectación de vivienda familiar o patrimonios de familia inembargables. Igualmente, la existencia de medidas cautelares en procesos relacionados con el inmueble, como embargos e inscripción de demandas.

b) Estudio de derechos personales: muchos proyectos se limitan al análisis del estudio de títulos; sin embargo, se considera que es necesario realizar un análisis de los derechos personales que pueden afectar jurídicamente el proyecto, como es el caso de posesiones no inscritas o contratos que impliquen la tenencia del

inmueble a favor de terceros, como comodatos, contratos de arriendo comercial que generan derecho de renovación¹⁶, entre otros.

- c)** Esquema jurídico para la construcción y comercialización del proyecto: el asesor jurídico deberá diseñar el esquema en el cual se ejecutará y comercializará el proyecto, mediante la realización de un análisis de riesgos que limite la responsabilidad de los diferentes actores, su vinculación (contratos de trabajo o de servicios profesionales, y el tipo de contratos de construcción a suscribir) y el cumplimiento de las normas contables y tributarias. Definido el esquema de comercialización, se diseñarán los documentos requeridos para la vinculación efectiva de los compradores e inversionistas del proyecto, tales como: documentos de cierre de negocio, aceptación de la oferta mercantil, promesas de compraventa, encargos fiduciarios, adhesiones a los patrimonios autónomos, promesas de arriendo de bien futuro, compraventas y arriendos comerciales, entre otros.
- d)** Normatividad inmobiliaria y urbanística: el asesor jurídico deberá estudiar las normas previas expedidas por la autoridad urbanística en el proceso de consulta, con el fin de verificar su cumplimiento por parte del equipo técnico y realizar las recomendaciones necesarias en materia de aplicación de los diferentes instrumentos de gestión; en especial, las cargas y obligaciones urbanísticas del proyecto. Estas actividades se desarrollan desde el acompañamiento de la expedición de la licencia hasta la entrega final del proyecto a la municipalidad, a los dueños del proyecto y a sus inversionistas y/o adquirentes, pasando por el cumplimiento de las obligaciones y cargas señaladas en las licencias y otras, como la constitución del reglamento de propiedad horizontal, en caso de definirse.

¹⁶ El artículo 518 del Código de Comercio establece que pasados dos años del contrato de arriendo, en su período inicial o sus prórrogas, el arrendatario tiene derecho a que se le renueve el contrato, el cual solo podrá darse por terminado cuando hay incumplimiento del contrato, cuando el propietario requiera el inmueble para su propio uso en una destinación sustancialmente diferente a la que le da el arrendatario, o que el inmueble deba ser reparado, reconstruido, demolido o construido por su estado de ruina.

2) Factibilidad financiera

Todo proyecto de construcción implica una importante inversión de capital de diversas fuentes que parte de un diseño financiero en el que se incluyen necesariamente los siguientes elementos:

- Verificar la rentabilidad o la viabilidad económica del proyecto
 - Implementar una estructura de financiación adecuada para el proyecto
 - Buscar la rentabilidad/beneficio económico del proyecto y de sus actores
 - Actualizar y controlar los modelos financieros desarrollados.
- (García Reyes, Echeverry Campos, & Mesa Hernández, 2013, p. 117).

a) Costos y Gastos: mediante un esquema de control presupuestal y flujo de caja, se debe realizar un estudio de presupuesto del proyecto, donde se detallen los siguientes conceptos:

- i) Costos directos: equipos, servicios, materiales y mano de obra necesaria para ejecutar la obra.
- ii) Gastos de administración de obra: equipo profesional y técnico necesario para coordinar y dirigir el proceso de construcción.
- iii) Costos indirectos: servicios de terceros relacionados con los diseños, estudios técnicos, asesorías profesionales y gestión necesaria para desarrollar el proyecto.
- iv) Costos fiscales y de capital: impuestos, tasas, contribuciones, cargas y obligaciones financieras, necesarios para ejecutar la obra.
- v) Gastos de comercialización: actividades necesarias para lograr colocar en el mercado, y celebrar los contratos sobre los productos inmobiliarios resultantes del proyecto.
- vi) Inversión en inmuebles: compra del lote, pago de primas comerciales, entre otros.

- b) Ingresos:** normalmente los ingresos del proyecto se logran mediante la comercialización de los inmuebles; sin embargo, cada vez es más habitual encontrar proyectos de posición propia, en los que Fondos de Inversión Inmobiliaria desarrollan proyectos para darlos en arriendo a terceros. Así las cosas, es necesario planear financieramente los ingresos provenientes de la comercialización del proyecto o de los aportes de capital de los propietarios que desarrollan los proyectos para una posición propia.
- c) Rentabilidad:** retorno de inversión y utilidad esperada por los inversionistas del proyecto, quienes esperan, además de recuperar el capital invertido, una utilidad del mismo. La tasa de retorno es el objetivo primordial de un buen diseño financiero del proyecto.

3) Factibilidad comercial.

Es habitual que, de manera paralela a los proyectos que se basan en la comercialización de las unidades inmobiliarias (locales comerciales, oficinas, viviendas, bodegas), se ejecuten proyectos de posición propia. Esta es una tendencia global que debe ser tenida en cuenta por los promotores, quienes buscan una comercialización simple del proyecto, con baja tasa de retorno por cuanto los fondos controlan los ingresos propios de todos los actores del proyecto, así:

La introducción de fondos de inversión inmobiliaria ha beneficiado la oferta en gran escala en varios países como Estados Unidos, donde cerca del 30% de la propiedad inmobiliaria para alquiler es operada por grandes corporaciones. Los REITS (Real Estate Investment Trusts) se han convertido en un medio para canalizar capital hacia inversiones inmobiliarias, diversificar el riesgo entre inversionistas e incentivar un manejo profesional de la operación de la vivienda en alquiler (Peppercorn y Taffin, 2013). Dado que los inversionistas adquieren acciones y no propiedades directamente, estos fondos proveen liquidez a sus socios y un stock de capital considerable para invertir en gran escala, lo cual da lugar a que se produzcan economías

de escala en la operación. Asimismo, en la medida en que estos fondos compiten por generar rendimientos a sus accionistas, la eficiencia en la operación y administración es clave. Es por ello que tales servicios son prestados por compañías especializadas asociadas a los REITS o subcontratadas (Peppercorn y Taffin, 2013). Los fondos de inversión inmobiliaria pueden constituirse entonces en un vehículo para aumentar la oferta y generar una operación sostenible. En Colombia, por ejemplo, ya se han introducido incentivos para desarrollar fondos de inversión inmobiliaria e incluso se han establecido ventajas tributarias para los rendimientos provenientes del alquiler de vivienda nueva de interés social. Sin embargo, falta reglamentar claramente elementos clave como la captación de fondos (Torres, 2012. Citada en: (Blanco, Fretes Cibilis, & Muñoz, Se busca vivienda en alquiler Opciones de política en América Latina y el Caribe, 2014).

Si se considera la posibilidad descrita, el esquema comercial debe ampliarse, no solo a la venta de las unidades inmobiliarias, sino a la colocación de la tenencia de los mismos en el caso de proyectos de posición propia, lo que implica ampliar las actividades de factibilidad comercial de los proyectos, al diseño del proceso necesario para colocar en venta o en tenencia los productos inmobiliarios resultantes, realizando los estudios de mercado definitivos y que incluyan la oferta de proyectos similares (técnicas y arquitectónicas). Igualmente se deberá analizar la demanda, entendida como los compradores y tenedores a los cuales estará dirigido el proyecto. De una relación óptima entre la oferta y demanda se genera una tasa de retorno ideal para los inversionistas.

4) Factibilidad administrativa

El diseño de la gestión administrativa consiste en definir la organización y procesos por medio de los cuales se desarrollará el proyecto inmobiliario, tarea fundamental para el éxito del mismo, que parte de un esquema gerencial que permita el control y el logro de los objetivos propuesto. La gerencia de proyectos es la “actividad de concebir, planear, administrar, dirigir, controlar y entregar un proyecto, con el fin de lograr sus objetivos” (García Reyes, Echeverry Campos, & Mesa Hernández, 2013,

p. 25), y es un proceso transversal necesario para la coordinación de actividades, tales como la estructura administrativa, contable y tributaria, el control y la gestión de calidad del proyecto, que debe ser ejecutada de forma profesional, técnica e independiente del constructor, del inversionista o del propietario del proyecto.

Uno de los retos más importantes que enfrenta el sector de la construcción se deriva de la fragmentación de sus procesos ya que el desarrollo de un proyecto constructivo involucra una serie de actividades que trascienden fronteras organizacionales. Es decir, para desarrollar un proyecto intervienen diversas entidades y personas que configuran un equipo de trabajo *durante* el desarrollo del proyecto, pero, una vez terminadas sus tareas respectivas, no hay razón para que permanezcan y por lo tanto el equipo se desarticula. (García Reyes, Echeverry Campos, & Mesa Hernández, 2013, p.200).

El inversionista-propietario deberá optar en este momento por un esquema administrativo propio o tercerizado, al existir en el mercado empresas que tienen por objeto la gerencia de proyectos, la presupuestación, el control de gastos y la comercialización; igualmente, deberá definir los tipos de contratación y subcontratación de las labores técnicas, entre otros. Sin embargo, la definición más importante radicará en el esquema de gestión del proyecto, ya sea mediante la conformación de una sociedad comercial entre los propietarios–inversionistas del proyecto o mediante la suscripción de un contrato de fiducia mercantil. Para tomar esta decisión se deberán tener en cuenta las consideraciones jurídicas, financieras y comerciales, con el fin de determinar cuál de las dos será la mejor alternativa.

La utilización del negocio fiduciario como mecanismo jurídico para manejar el suelo presenta evidentes ventajas frente a otros mecanismos, por el tratamiento normativo novedoso que supone esta institución jurídica. Hay que empezar por subrayar la participación de un fiduciario, un gestor profesional y especializado, que es garantía de responsabilidad en la administración de recursos públicos o privados involucrados en cualquier tipo de proyecto. Además, la constitución de un patrimonio autónomo, o patrimonio de afectación, como algunos prefieren llamarlo, cuando se utiliza el mecanismo de contrato de fiducia mercantil en derecho privado, permite

la afectación de los bienes involucrados en él para una destinación específica, protegiéndolos de los acreedores de las partes del negocio fiduciario. No es de poca monta tampoco la confianza que da la estricta vigilancia que de la gestión del fiduciario hace la Superintendencia Financiera, con las implicaciones legales que ello tiene. (Giraldo & Guzmán, 2012, p. 362).

Existen tres esquemas fiduciarios que gozan de mayor uso para la comercialización de los proyectos inmobiliarios y están regulados por la Superintendencia Financiera, mediante circular externa 46 de 2008:

1) Preventas. Los desarrolladores del inmueble se constituyen como beneficiarios de los encargos fiduciarios vinculando a los futuros compradores, los cuales realizan los pagos a la fiducia que se liberan a favor del proyecto cuando se cumplen ciertas condiciones denominadas “punto de equilibrio”, las cuales habitualmente son la obtención de las licencias respectivas, el cierre financiero del proyecto y la titularidad de la propiedad del lote. El desarrollador evita así incurrir en una captación masiva de recursos, por cuanto la entidad fiduciaria se encuentra autorizada para ello y no se requiere la obtención del radicado de ventas, hasta tanto no se transfieran los inmuebles. Una vez cumplidas las condiciones establecidas en el contrato, y de no continuarse con otro esquema fiduciario, los recursos se transfieren al propietario-inversionista, quien ejecutará por su cuenta y riesgo el proyecto.

2) Tesorería. En este esquema, la sociedad fiduciaria tiene por objeto administrar e invertir los recursos destinados a la ejecución del proyecto. Además de las obligaciones contenidas en el esquema de preventas, la fiduciaria continuará con la gestión administrativa de los recursos a lo largo de la construcción del proyecto.

3) Administración y pagos. Mediante patrimonios autónomos inmobiliarios que son administrados por la entidad fiduciaria, los promotores del proyecto como constituyentes y beneficiarios del mismo y los compradores como beneficiarios de áreas, productos resultantes, desarrollan el proyecto, siendo propietario del

inmueble y beneficiario de la licencia el patrimonio autónomo y los compradores depositan igualmente el dinero en la fiducia mediante encargos fiduciarios que se destinan a la construcción cuando se cumplen ciertas condiciones, denominadas igualmente “punto de equilibrio” y que habitualmente son la transferencia del inmueble al patrimonio autónomo, la obtención de la licencia, el cierre financiero del proyecto y la suscripción de un número de contratos de encargo fiduciario que garanticen que el proyecto se desarrollará.

2.3.2.2. Diseño y licenciamiento de la edificación

2.3.2.2.1. Alcance

Las actividades de diseño y licenciamiento de la edificación incorporan todas las tareas necesarias para obtener las licencias de urbanismo requeridas para iniciar los procesos constructivos. De acuerdo con lo señalado en el Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.6.1.1.1¹⁷, se define licencia urbanística, como:

... la autorización previa para adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal competente, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen, en los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno Nacional. La expedición de la licencia urbanística implica la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en

¹⁷ El Decreto 1077 del 26 de mayo del 2015 derogó el Decreto 1469 de 2010 y se constituye como “Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”, cuyo objeto es un ejercicio de compilación de la normatividad expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y su antecesor, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en la materia, en su Título 6, “Implementación y Control del Desarrollo Territorial” en su capítulo 1, reglamenta lo relativo a las “Licencias Urbanísticas”, estableciendo la definición y clases de las mismas (sección 1), los procedimientos aplicables para la expedición y su modificación (sección 2), otras actuaciones relacionadas con la expedición de las licencias (sección 3) y otras disposiciones relacionadas con las mismas (sección 4).

que se fundamenta y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo.

Sin embargo, tal vez la definición más clara es la que trae el artículo 55 del Decreto 2150 de 1995 el cual dispone que: "...la licencia es el acto por el cual se autoriza a solicitud del interesado, la adecuación de terrenos o la realización de obras".

De acuerdo con las anteriores definiciones, la licencia confiere un derecho particular, exclusivo de quien la solicita, el propietario del inmueble, que se expide luego de cumplir ciertos requisitos. La licencia, según el texto del juez administrativo y profesor Víctor David Lemus Chois, tiene las siguientes características determinantes:

- Es una medida de intervención administrativa en la actividad de edificación y uso del suelo, en cuanto excluye para esta actividad el régimen del libre ejercicio.
- No incide en el contenido del derecho a la edificación o uso del suelo de que se trate, que es propio del contenido del POT, sino en el ejercicio de dicho derecho. Lo que queda sujeto a la licencia es el acto de edificación o uso de suelo.
- Tiene por objeto controlar que el acto que se pretende ejercer esté de acuerdo con la ordenación urbanística aplicable; es decir, consiste en el control de la licitud, de respeto por dicho acto de los límites fijados por las normas urbanísticas.

De allí que el particular se encuentre obligado a cumplir con las condiciones con las cuales el curador urbano o la oficina de planeación aprobó la actividad urbanística. Estas previsiones se aplican cuando, además de la licencia de urbanismo y construcción, se requiera la obtención de la licencia ambiental de conformidad con la Ley 99 de 1993. Es decir, el constructor queda obligado a acatar los términos aprobados en las dos licencias, sujetas a un control concurrente de las autoridades ambientales y urbanísticas. (Lemus Chois, *Licencias e infracciones urbanísticas*, 2012, p. 415).

Al constituirse la licencia como un certificado del cumplimiento de normas y reglamentaciones particulares, los requisitos a cumplir, relacionados de forma especial con el diseño de la obra, según la naturaleza o tipo de licencia a otorgar, se encuentran contenidos en el artículo 2.2.6.1.1.2 del Decreto 1077 de 2015:

1) Urbanización. Su objetivo es destinar un lote en bruto para ser adecuado a la ejecución de un proyecto, como un paso previo, pues la misma genera áreas públicas y privadas, vías e infraestructura de servicios. De acuerdo con lo señalado en el artículo 2.2.6.1.1.4 del Decreto 1077, que igualmente indica que:

Las licencias de urbanización concretan el marco normativo general sobre usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos con base en el cual se expedirán las licencias de construcción para obra nueva en los predios resultantes de la urbanización. Con la licencia de urbanización se aprobará el plano urbanístico, el cual contendrá la representación gráfica de la urbanización, identificando todos los elementos que la componen para facilitar su comprensión, tales como: afectaciones, cesiones públicas para parques, equipamientos y vías locales, áreas útiles y el cuadro de áreas en el que se cuantifique las dimensiones de cada uno de los anteriores elementos y se haga su amojonamiento.

Así mismo, debe señalarse que, para algunas actuaciones, según el suelo y lo dispuesto por el Plan de Ordenamiento Territorial, para obtener la licencia de urbanización en lotes ubicados en suelo de expansión, se requiere el uso de instrumentos de gestión, tal como el de Planes Parciales.

2) Parcelación. De acuerdo con el artículo 2.2.6.1.1.5 del Decreto 1077, la licencia de parcelación implica la autorización para dividir los predios localizados en suelo rural y suburbano y general espacios públicos y privados, conforme a lo señalado en la normatividad urbanística y ambiental. Una vez parcelados estos inmuebles, se debe proceder a la edificación en cada parcela, mediante la obtención de licencias de construcción individuales.

3) Subdivisión. Aunque es similar a la parcelación, de acuerdo a lo reglamentado por el artículo 2.2.6.1.1.6 del Decreto 1077, se refiere a la autorización

de dividir los predios ubicados en suelo urbano inclusive, sin que medien licencias de urbanización o parcelación. De acuerdo a la ubicación del lote, se presentan las siguientes modalidades: subdivisión rural, subdivisión urbana y reloteo. Las dos últimas se presentan en suelo urbano, a diferencia de la primera, siendo la razón de ser de esta clasificación, lograr un control del área mínima en la cual se puede dividir un lote, es decir, la Unidad Agrícola Familiar, reglamentada por la Ley 160 de 1994 y que impide la fragmentación de los inmuebles de forma lenta, en especial aquellos que hacen parte de las áreas conurbadas y que comúnmente generan un crecimiento desorganizado de las ciudades, en cuanto a su planificación y atención de servicios públicos domiciliarios, vías y espacio público.

4) Intervención y ocupación del espacio público. Los artículos 2.2.6.1.1.12 y 2.2.6.1.1.13 reglamentan este tipo de licencia y sus modalidades, referida a la posibilidad que tiene el desarrollador privado (se excluyen las obras ejecutadas por entidades públicas) de ocupar e intervenir el espacio público según lo señalado en el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos de gestión del mismo. Para comprender el alcance de esta norma, se debe partir de lo señalado en el artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 que determina el concepto de espacio público en la legislación nacional, de la siguiente manera:

Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los

elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

Sin embargo, la intervención de los elementos arquitectónicos o naturales que se desarrollan en el proyecto y que según lo señalado conforman el espacio público, no requieren de este tipo de licencia. Son modalidades de este tipo de licencia, según los artículos señalados: de ocupación del espacio público para la localización de equipamiento, de construcción, de rehabilitación, de reparación, de sustitución, de modificación y/o de ampliación de instalaciones y redes para la provisión de servicios públicos domiciliarios y de telecomunicaciones; el uso del espacio aéreo o del subsuelo para generar elementos de enlace urbano entre inmuebles privados o entre inmuebles privados y elementos del espacio público; la dotación de amoblamiento urbano; la instalación de expresiones artísticas o arborización; la construcción y rehabilitación de andenes, parques, plazas, alamedas, separadores, ciclo rutas, orejas de puentes vehiculares, vías peatonales, escaleras y rampas y la licencia de intervención y ocupación temporal de playas marítimas y terrenos de bajamar.

5) Construcción. En su artículo 2.2.6.1.1.7, el Decreto 1077 de 2015 reglamenta lo relativo a la licencia de construcción y sus modalidades, la cual es la esencia de concretar en un inmueble los “usos, la edificabilidad, volumetría, accesibilidad” y todos los aspectos técnicos necesarios para poder desarrollar una edificación. Son modalidades de la misma:

a) Obra nueva: su objeto es desarrollar una edificación en lotes no construidos o construibles por causa de una demolición total de una edificación preexistente.

La obra podrá desarrollarse por etapas, siempre y cuando así se solicite en la

primera oportunidad y el proyecto sea sometido a régimen de propiedad horizontal establecido por la Ley 675 de 2001, teniendo como beneficio que la reglamentación urbanística con la cual se aprueba la construcción de la primera etapa:

Servirá de fundamento para la expedición de las licencias de construcción de las demás etapas, aun cuando las normas urbanísticas hayan cambiado y siempre que la licencia de construcción para la nueva etapa se solicite como mínimo treinta (30) días calendario antes del vencimiento de la licencia de la etapa anterior.

- b) Ampliación: se autoriza incrementar el área construida de la edificación existente.
- c) Adecuación: requerida para el cambio de uso de una edificación existente en todo o en parte.
- d) Modificación: pretende modificar el diseño arquitectónico o estructural, pero sin incrementar el área construida.
- e) Restauración: se busca “recuperar y adaptar un inmueble” con valor patrimonial histórico.
- f) Reforzamiento estructural: para intervenir la estructura del inmueble con el objeto de acondicionarlo a la normatividad establecida en la Ley 400 de 1997 y sus decretos reglamentarios, conocidos como NSR (Normas Sismo Resistentes).
- g) Demolición: cuando se desea “derribar total o parcialmente una o varias edificaciones existentes en uno o varios predios”.
- h) Reconstrucción: si el propietario desea volver a construir edificaciones previamente construidas con licencia o reconocidas y que “fueron afectadas por la ocurrencia de algún siniestro”. La misma se debe realizar “en las mismas condiciones aprobadas por la licencia original”.
- i) Cerramiento: cuando se solicite el cierre permanente un predio.

Es bien sabido que no todas las obras requieren la misma intervención. Es diferente cuando se construye una vivienda de 100 mts² que un complejo residencial de 100 viviendas cada una de 100 mts². Para ello, el artículo 2.2.6.1.2.1.4 establece

las siguientes categorías, según el área construida de proyectos, con dos principios para su interpretación que están establecidos en los párrafos: i) Si el proyecto reúne condiciones que lo ubican en diferentes categorías, se clasifica con el de mayor complejidad; y ii) De acuerdo a la complejidad, las autoridades urbanísticas realizarán la revisión técnica, jurídica, estructural, urbanística y arquitectónica. Este artículo señala lo siguiente:

Artículo 2.2.6.1.2.1.4 Categorías. Para efectos de lo previsto en el artículo anterior, todas las solicitudes de licencias de construcción y sus modalidades se clasificarán de acuerdo con las siguientes categorías de complejidad:

1. Categoría IV: Alta Complejidad. Se incluyen dentro de esta categoría las solicitudes de licencia de construcción que cumplan con las siguientes condiciones:

1.1 Área de construcción mayor a 5.000 metros cuadrados.

1.2 Características estructurales diferentes a lo dispuesto en el Título E del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo resistente -NSR- 10, y la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

2. Categoría III: Media-Alta Complejidad. Se incluyen dentro de esta categoría las solicitudes de licencia de construcción que cumplan con las siguientes condiciones:

2.1 Área de construcción superior a 2.000 metros cuadrados y hasta 5.000 metros cuadrados.

2.2 Características estructurales diferentes a lo dispuesto en el Título E del Reglamento colombiano de Construcción Sismo resistente -NSR- 10, y la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

3. Categoría II: Media Complejidad. Se incluyen dentro de esta categoría las solicitudes de licencia de construcción que cumplan con las siguientes condiciones: 3.1 Área de construcción entre 500 y 2.000 metros cuadrados.

3.2 Características estructurales de conformidad con lo dispuesto en el Título E del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo resistente -NSR- 10, y la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

4. Categoría I: Baja Complejidad. Se incluyen dentro de esta categoría las solicitudes de licencia de construcción que cumplan con las siguientes condiciones: 4.4 Área de construcción menor a 500 metros cuadrados.

4.5 Características estructurales de conformidad con lo dispuesto en el Título E del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo resistente -NSR- 10, y la norma que lo adicione, modifique o sustituya. (Decreto 1469 de 2010, art. 18).

- a) A partir del artículo 2.2.6.1.2.1.7 del citado Decreto 1077 de 2015, se establecen los requisitos que se deben cumplir para radicar una solicitud de licencia y por tal motivo ser sujeto de ella; así, el formulario único nacional de solicitud de la licencia debe estar acompañado de los documentos que soportan la titularidad y la identificación del inmueble: certificado de tradición y libertad, documento de identidad del solicitante o poder en caso de no ser el propietario el que lo solicite, y un documento oficial donde se establezca la dirección del predio. Ahora bien, en cada una de las licencias respectivas, el solicitante debe adjuntar documentos adicionales relacionados con los diseños técnicos que debe cumplir el proyecto para lograr la seguridad y estabilidad del mismo, así:
- b) Licencias de urbanización: según el artículo 2.2.6.1.2.1.8, para este tipo de licencias se requiere adjuntar, entre otros: planos topográficos, plano urbanístico, certificación de disponibilidad inmediata de servicios públicos domiciliarios y, si el predio se encuentra ubicado en zonas de amenaza y/o riesgo alto y medio de origen geotécnico o hidrológico, los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa e inundaciones.
- c) Licencias de parcelación: según el artículo 2.2.6.1.2.1.9, para este tipo de licencias se requiere adjuntar el plano topográfico del inmueble, el plano urbanístico, copia de las autorizaciones de cómo se prestarán los servicios públicos de agua y saneamiento o autorización y permisos ambientales para el

uso de recursos naturales renovables en caso de autoabastecimiento, el cual se logra habitualmente con una concesión de aguas expedida por la autoridad ambiental correspondiente e igualmente, si el predio se encuentra ubicado en zonas de amenaza y/o riesgo alto y medio de origen geotécnico o hidrológico, los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa e inundaciones.

- d) Licencias de subdivisión: según el artículo 2.2.6.1.2.1.10, para este tipo de licencias se requiere adjuntar el plano topográfico que refleje el antes y el después de la subdivisión propuesta; si es reloteo, se debe anexar el plano original de la urbanización, además de la división propuesta.
- e) Licencias de intervención y ocupación del espacio público: según el artículo 2.2.6.1.2.1.13, se debe anexar la descripción del proyecto con las características generales de los elementos a intervenir en el espacio público, con su escala y cobertura; además de los planos de diseño, acotados y rotulados, con la localización del proyecto, plantas, cortes y fachadas del proyecto arquitectónico si se van a intervenir equipamientos comunales, cuadro de áreas con índices de ocupación, porcentajes de zonas duras, zonas verdes, áreas libres y construidas, cuadro de arborización, registro fotográfico y especificaciones de diseño y construcción.
- f) Licencias de construcción: según el artículo 2.2.6.1.2.1.11, para este tipo de licencias se requiere adicionar los siguientes documentos, donde se parte de la complejidad de los proyectos, antes vista, y que trae el artículo 2.2.6.1.2.1.4, al igual que el artículo 2.2.6.1.2.1.12 que determina requisitos adicionales para proyectos de gran impacto, así:

Artículo 2.2.6.1.2.1.11: documentos adicionales para la licencia de construcción. Cuando se trate de licencia de construcción, además de los requisitos señalados en el artículo 2.2.6.1.2.1.7 del presente decreto, se deberán aportar los siguientes documentos:

1. Para las solicitudes de licencia clasificadas bajo las categorías III Medía Alta Complejidad y IV Alta Complejidad de que trata el artículo 2.2.6.1.2.1.4

del presente decreto, copia de la memoria de los cálculos y planos estructurales, de las memorias de diseño de los elementos no estructurales y de estudios geotécnicos y de suelos que sirvan para determinar el cumplimiento en estos aspectos del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo resistente -NSR- 10, y la norma que lo adicione, modifique o sustituya, firmados y rotulados por los profesionales facultados para este fin, quienes se harán responsables legalmente de los diseños y estudios, así como de la información contenida en ellos. Para las solicitudes de licencia clasificadas bajo las categorías I Baja Complejidad y II Media Complejidad de que trata el artículo 2.2.6.1.2.1.5 del presente decreto únicamente se acompañará copia de los planos estructurales del proyecto firmados y rotulados por el profesional que los elaboró.

2. Una copia en medio impreso del proyecto arquitectónico, elaborado de conformidad con las normas urbanísticas y de edificabilidad vigentes al momento de la solicitud debidamente rotulado y firmado por un arquitecto con matrícula profesional, quien se hará responsable legalmente de los diseños y de la información contenida en ellos. Los planos arquitectónicos deben contener como mínimo la siguiente información:

2.1 Localización.

2.2 Plantas.

2.3 Alzados o cortes de la edificación relacionados con la vía pública o privada a escala formal. Cuando el proyecto esté localizado en suelo inclinado, los cortes deberán indicar la inclinación real del terreno.

2.4 Fachadas.

2.5 Planta de cubiertas.

2.6 Cuadro de áreas.

3. Si la solicitud de licencia se presenta ante una autoridad distinta a la que otorgó la licencia original, se adjuntarán las licencias anteriores, o el instrumento que hiciera sus veces junto con sus respectivos planos. Cuando estas no existan, se deberá gestionar el reconocimiento de la existencia de edificaciones regulado por el Capítulo 4 del Título 6 del presente decreto. Esta disposición no será aplicable tratándose de solicitudes de licencia de construcción en la modalidad de obra nueva.

4. Anteproyecto aprobado por el Ministerio de Cultura si se trata de bienes de interés cultural de carácter nacional o por la entidad competente si se trata de bienes de interés cultural de carácter departamental, municipal o distrital cuando el objeto de la licencia sea la intervención de un bien de interés cultural, en los términos que se definen en las Leyes 397 de 1997 y 1185 de 2008 y el Decreto Único del sector Cultura.

Cuando se trate de intervenciones sobre el patrimonio arqueológico se debe incluir la autorización expedida por la autoridad competente.

5. Cuando se trate de licencias para la ampliación, adecuación, modificación, reforzamiento estructural o demolición de inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, copia del acta del órgano competente de administración de la propiedad horizontal o del documento que haga sus veces, según lo disponga el respectivo reglamento de propiedad horizontal vigente, autorizando la ejecución de las obras solicitadas. Estas licencias deberán acoger lo establecido en los respectivos reglamentos. (Decreto 1469 de 2010, art. 25)

Artículo 2.2.6.1.2.1.12 Construcción de edificaciones para usos de gran impacto. De conformidad con lo establecido por el artículo 101 de la Ley 769 de 2002, las nuevas edificaciones y las que se amplíen o adecuen para el desarrollo de usos comerciales, dotacionales, institucionales e industriales que generen modificaciones al sistema de tránsito que impacten negativamente la movilidad circundante y la de su zona de influencia, o se constituyan en un polo importante generador de viajes, deberán contar con un estudio de tránsito aprobado por la autoridad de tránsito competente, en el que se definan las medidas para prevenir o mitigar los citados impactos. Estos estudios sólo son exigibles en aquellos municipios y distritos cuyos planes de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, hayan definido las escalas y condiciones en los que estos usos deben contar con el citado estudio, teniendo en cuenta los términos y procedimientos para tramitar su aprobación por parte de la autoridad de tránsito competente. Los estudios de tránsito serán exigibles por parte de los municipios y distritos en el momento de comenzar la ejecución de la obra autorizada en la licencia de construcción. Cuando de la aprobación del

estudio resulten variaciones al proyecto arquitectónico se deberá tramitar la modificación a la licencia de construcción aprobada. (Decreto 1469 de 2010, art. 26)”

Mediante Resolución 931 del 24 de diciembre de 2012, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio modificó la Resolución 1002 del 25 de mayo de 2010, que a su vez derogó las Resoluciones 984 de 2005 y 912 de 2009 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante la cual se adopta el “Formulario Único Nacional para la solicitud de licencias de parcelación, urbanización, subdivisión y construcción y para el reconocimiento de edificaciones”. Este formulario es propiamente la solicitud de la licencia y debe ser presentado en debida forma, adjuntando todos los documentos que en este se señalan y que desarrollaron los artículos anteriores. Posteriormente, la autoridad urbanística debe diligenciar el formato de revisión e información de proyecto, el cual fue aprobado mediante Resolución 1002 del 25 de mayo del 2010, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

De la normatividad transcrita puede concluirse que la autoridad urbanística, ya sea que se trate de curadores o autoridades municipales, tiene poca movilidad, lo que hace que la licencia, como acto administrativo, sea un acto reglado. Lo anterior es cierto, incluso cuando en la práctica el carácter abierto de algunas normas urbanas que admiten diferentes interpretaciones y que se constituyen como conceptos jurídicos indeterminados, hacen que la discrecionalidad se presente regularmente lo que a su vez propicia oportunidades para que los particulares, en defensa del interés privado, presionen a las autoridades urbanísticas para que las mismas sean interpretadas para su propio beneficio. Al respecto, el profesor Lemus señala:

...Como el Decreto 1469 de 2010 establece un procedimiento administrativo en el que se señalan los requisitos, documentos y plazos que deben cumplir, tanto el constructor como la autoridad de planeación (curador urbano u oficina de Planeación Municipal), no tiene opción distinta de verificar el

cumplimiento de dichas condiciones preestablecidas para permitir el ejercicio de un derecho preexistente –*el ius edificandi*–.

Sin embargo, la inclusión de gran cantidad de conceptos jurídicos indeterminados en las normas urbanísticas, especialmente en lo relacionado con los usos del suelo, se utiliza ordinariamente para sustentar el ejercicio de una potestad discrecional por razones de interés público o de interés común. [...]

En el otorgamiento de las autorizaciones para urbanizar y construir, el poder discrecional ha de ejercerse sin violar los límites sustanciales y formales establecidos por el ordenamiento jurídico. En este sentido es de trascendental importancia no confundir la discrecionalidad con el concepto jurídico indeterminado. Precisamente, lo que se pretende con el concepto jurídico indeterminado, cuyo mérito pertenece a la doctrina alemana, es reducir la discrecionalidad. (Lemus Chois, *Licencias e infracciones urbanísticas*, 2012, p. 416).

2.3.2.2.2. Sujetos

Aquellos que tienen la obligación de cumplir con la normatividad prevista para el diseño y licenciamiento, además del propietario, son quienes configuran el equipo profesional del proyecto, por tal motivo deben suscribir y certificar los documentos que acompañan el formulario único nacional, a saber: urbanizador o contratista. Arquitecto proyectista. Ingeniero civil, calculista o estructural. Ingeniero civil o geotecnista. Diseñador de elementos no estructurales.

Estos profesionales, además de cumplir formalmente con el procedimiento establecido para obtener la licencia solicitada, deben dar estricto cumplimiento al proceso de diseño de la edificación, conforme a lo señalado en el reglamento de construcciones sismo resistentes, el cual se encuentra establecido en la Ley 400 de

1997¹⁸ y los decretos que la reglamentan, y que son conocidas como NSR¹⁹, además de otro tipo de normas especiales.

2.3.2.2.3. Regulación

La autoridad urbanística, el propietario del proyecto y todos los actores antes señalados, deben dar cumplimiento a la siguiente normatividad que regula el proceso de diseño de edificaciones:

2.3.2.2.3.1. NSR-10

La Ley 400 de 1997 y sus decretos reglamentarios regulan el proceso de diseño, licenciamiento²⁰ y construcción de edificaciones en lo relacionado con el diseño estructural, el estudio geotécnico, el diseño de elementos no estructurales, la revisión de los diseños y de los estudios antes señalados, la supervisión técnica y la dirección de obra, de acuerdo con el siguiente objeto dispuesto en el 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 un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas, y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos.

¹⁸ La Ley 400 de 1997, ha sido modificada por la Ley 1229 de 2008, el Decreto 19 de 2012 (decreto anti-trámites) y la Ley 1796 de 2016, o Ley de Vivienda Segura.

¹⁹ La Ley 400 de 1997, en su artículo 46 determina: "Alcance y temario técnico y científico. La reglamentación que se expida en ejercicio de la facultad del artículo anterior debe ceñirse a la división temática, alcance y temario técnico y científico indicados en los artículos siguientes. Parágrafo. - El conjunto de decretos reglamentarios que contengan los requisitos de carácter técnico y científico de la presente Ley deben contener en su encabezamiento la sigla NSR, acompañada por los dos últimos dígitos del año de expedición, separados de la sigla por medio de un guion".

²⁰ Señalamos que regula el licenciamiento, en cuanto al cumplimiento de los requisitos que deben cumplir las solicitudes de licencia relacionadas con el cumplimiento de la normatividad en materia de sismo resistencia.

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.

Parágrafo. Una edificación diseñada siguiendo los requisitos consagrados en las normas que regulan las construcciones sismo resistentes, debe ser capaz de resistir, además de las fuerzas que le impone su uso, temblores de poca intensidad sin daño, temblores moderados sin daño estructural, pero posiblemente con algún daño en elementos no estructurales y un temblor fuerte con daños a elementos estructurales y no estructurales, pero sin colapso.

En los años 80, especialmente en el sector académico, apareció la necesidad de contar con una normatividad propia en materia de construcción sismo resistente, luego de conocer las consecuencias del movimiento telúrico de 5,5 grados en la escala de Richter presentado en la ciudad de Popayán el 31 de marzo de 1983 y que terminó afectando cerca del 95% de las edificaciones y ocasionó la muerte de cerca de 200 habitantes, según la prensa, "... en total, se afectaron 14 mil edificaciones, 2470 casas se cayeron, 6885 sufrieron daños superiores al 50% de la estructura, 4500 daños menores" (El Pais, 2013).

En este caso, una de las reacciones institucionales al mencionado hecho, fue la expedición, el 7 de junio de 1984, del Decreto 1400 de 1984 en uso de las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 11 de 1983, para atender de forma especial el proceso de reconstrucción de la capital del Cauca e implementar una normatividad para mitigar tragedias en todo el territorio, y que podría catalogarse como el primer código colombiano de construcciones sismo resistentes.

Ante el avance de la ciencia y las investigaciones desarrolladas especialmente en las universidades de ingeniería y siguiendo la tendencia preventiva en materia del diseño de construcciones que se presentó en los Estados Unidos de Norteamérica, se define la necesidad de tramitar en el Congreso de la República

una Ley Marco, que permita la actualización permanente de la normatividad en materia de diseño de construcciones sismo resistentes, lo que llevó a la Ley 400 de 1997, año en el que además se aprobó la Ley 388 de 1997 o Ley de Ordenamiento Territorial, que en materia de desarrollo urbano marcó un nuevo avance. Al respecto, es pertinente citar al profesor Luis Enrique García:

Durante 1997 el Congreso expide dos leyes que hicieron trámite en paralelo sin que interactuaran la una con la otra. Se expiden la ley 388/97 de desarrollo territorial y la ley 400/97 de sismo resistencia. Escasamente en la ley 400/97 se nombran las curadurías creadas por la Ley 388/97 debido a la ausencia de coordinación entre ellas. Más aun, la ley 400/97 salió del Congreso primero que la ley 388. La numeración cuando el Presidente sanciona la ley y en honor al Decreto 1400 de 1984, a lo que se había hecho hacía catorce años, esperaron un mes a que llegara la nomenclatura de las leyes sancionadas al número 400 y por esto salió primero la 400 que la 388. Desafortunadamente, y todavía sufrimos las consecuencias, no iban coordinadas. Toda la parte de licenciamiento, licencias de construcción, que se tramita en las curadurías, la creación misma de las curadurías viene de la ley 388. De la 400 viene lo de sismo resistencia. Por esta razón quedaron, obviamente, algunos vacíos. (García, 2015, p. 75).

Uno de los objetivos centrales de la Ley 400 de 1997 fue la formalización de la construcción en todos sus aspectos, al buscar el desarrollo de construcciones de calidad con procesos certificados y al regular los siguientes aspectos:

1) Título I. Objeto y alcance. Reglamenta el objeto y alcance de la normatividad sismo resistente, exceptuando de su cumplimiento a cierto tipo de edificaciones.

2) Título II. Definiciones. Para efectos de la ley, determina el concepto de algunos elementos.

3) Título III. Diseño y construcción. Reglamenta las responsabilidades de cada uno de los actores en sus tareas y señala que la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes, creada en esta norma, deberá determinar el contenido mínimo de los planos, las memorias y los estudios

de los diferentes diseños, así como sus especificaciones. Igualmente determina, en su artículo 7º que lo construido debe ser igual a lo diseñado y aprobado en la licencia; además prevé la forma de incorporar al proceso constructivo materiales y métodos alternos.

4) Título IV. Revisión de los diseños. Reglamenta lo relativo al alcance y obligatoriedad de la revisión de diseños.

5) Título V. Supervisión técnica de la construcción. Regula su obligatoriedad y las condiciones que deben reunirse para ejercer dicha actividad.

6) Título VI. Profesionales. Se señalan las calidades y requisitos que deben cumplir los profesionales que ejercen las actividades reguladas, en especial las de los diseñadores estructurales, de los diseñadores de elementos no estructurales, de los ingenieros geotecnistas, de los revisores de diseños, de los directores de construcción y del supervisor técnico.

7) Título VI. Comisión asesora permanente para el régimen de construcciones sismo resistentes. Se crea este organismo que tiene por objeto interpretar y aplicar las normas de sismo resistencia, el cual es adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

8) Título VIII. Potestad Reglamentaria. Faculta al ejecutivo, según lo consagrado en el artículo 45, para "...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", delimitando el alcance y temario de lo que se puede expedir, desde las áreas científica y técnica, los cuales se dividirán por títulos, así:

TÍTULO A Requisitos generales de diseño y construcción sismo resistente.

TÍTULO B Cargas.

TÍTULO C Concreto estructural.

TÍTULO D Mampostería estructural.

TÍTULO E Casas de uno y dos pisos.

TÍTULO F Estructuras metálicas.

TÍTULO G Estructuras de madera.

TÍTULO H Estudios geotécnicos.

TÍTULO I Supervisión técnica.

TÍTULO J Requisitos de protección contra el fuego en edificaciones.

TÍTULO K Otros requisitos complementarios.

En desarrollo de la potestad reglamentaria, el ejecutivo ha expedido dos cuerpos reglamentarios conocidos como NSR-98 (Decreto 33 de 1998) y NSR-10 (Decreto 926 del 19 de marzo de 2010).

9) Título IX. Responsabilidades y sanciones. Establece sanciones administrativas y pecuniarias a quienes no cumplan lo señalado en la ley y faculta a las alcaldías a demoler lo construido que no cumpla con las normas establecidas por la Ley y sus decretos reglamentarios.

10) Título X. Además de las notas de vigencia, establece el tránsito normativo que debe seguirse para construcciones ya finiquitadas al momento de entrar en vigencia la Ley, en especial las edificaciones indispensables.

La Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes, creada por esta Ley, mediante Resolución 0004 del 28 de octubre de 2004, derogada el 22 de diciembre del 2015 por la Resolución 0015 de 2015, reglamentó el alcance de las labores profesionales en desarrollo de la facultad contenida en el artículo 42 de la Ley 400 de 1997, y detalla el contenido de los trabajos y los honorarios mínimos a cobrar por parte de los equipos profesionales que tienen a su cargo las actividades de diseño estructural, estudios geotécnicos, diseño de elementos no estructurales, la revisión de los diseños y los estudios, la dirección de la construcción y su supervisión técnica, los cuales deben ser tenidos en cuenta por la autoridad urbanística que expide la licencia y quien realice el control de la misma.

Los artículos 2º y 7º de la Ley 400 de 1997 establecen:

Artículo 2º. 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 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.

La construcción deberá sujetarse estrictamente al correspondiente proyecto o planos aprobados.

Artículo 7º. Sujeción de la construcción a los planos. Los planos arquitectónicos y estructurales que se presenten para la obtención de la licencia de construcción deben ser iguales a los utilizados en la construcción de la obra. Por lo menos una copia de éstos debe permanecer en el archivo del departamento administrativo o dependencia distrital o municipal a cargo de la expedición de la licencia de construcción.

Se puede afirmar entonces que la NSR es la base normativa que debe ser cumplida por todos los proyectos constructivos de edificaciones; en especial, en su aparte A.1.3.8, la NSR-10 establece que "...en la construcción deben cumplirse los requisitos dados por el reglamento para cada material estructural y seguirse los procedimientos y especificaciones dados por los diseñadores".

2.3.2.2.3.2. Reglamentos Técnicos

Conforme a lo señalado en el Decreto 1074 del 26 de mayo de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, que trae en su artículo 2.2.1.7.1.7 las definiciones establecidas para la reglamentación del Subsistema Nacional de la Calidad, entendemos por reglamentos técnicos los documentos "en los que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables y cuya observancia es obligatoria". La potestad para su expedición se radica en las entidades del Estado que tiene la competencia

regulatoria en cada una de las materias objeto de los reglamentos técnicos, pero su coordinación está en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; su implementación se enmarca en el desarrollo de las disposiciones del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio y de la Comunidad Andina de Naciones, normatividad vigente en nuestro país.

En el sector de la construcción existen los siguientes reglamentos técnicos, que deben ser tenidos en cuenta por los diseñadores de las edificaciones:

2.3.2.2.3.3. Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas RETIE

Mediante Resolución 9-0708 de 30 de agosto del 2013, el Ministerio de Minas y Energía actualizó el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas – RETIE, el cual tiene como objeto “establecer las medidas tendientes a garantizar la seguridad de las personas, de la vida tanto animal como vegetal y la preservación del medio ambiente; previniendo, minimizando o eliminando los riesgos de origen eléctrico”, según lo establecido en el artículo 1º del anexo de dicha resolución. El primer RETIE se expidió mediante Resolución 18 0398 del 7 de abril del 2004, posteriormente modificada el 2 de abril del 2007, mediante Resolución 18 0466.

El RETIE debe ser cumplido por toda la cadena de producción de instalaciones eléctricas (productor, importador, comercializador de productos), así como todo ente que genere, transforme, transporte, distribuya, use, diseñe, supervise, construya, opere o mantenga energía e instalaciones eléctricas; de esta manera se garantiza que quien diseñe y construya sin cumplimiento del reglamento técnico, no podrá ser conectado al sistema eléctrico, para lo cual se requiere un certificado emitido por inspectores de instalaciones eléctricas, debidamente acreditados, que garanticen el cumplimiento del mismo.

2.3.2.2.3.4. Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público RETILAP

Mediante Resolución 18-0540 de 30 de marzo de 2010, el Ministerio de Minas y Energía actualizó el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público -

RETILAP, que fue expedido mediante Resolución 18 1331 del 6 de agosto de 2009 y que tiene como objeto, según la sección 100:

...establecer los requisitos y medidas que deben cumplir los sistemas de iluminación y alumbrado público, tendientes a garantizar: los niveles y calidades de la energía lumínica requerida en la actividad visual, la seguridad en el abastecimiento energético, la protección del consumidor y la preservación del medio ambiente; previniendo, minimizando o eliminando los riesgos originados, por la instalación y uso de sistemas de iluminación. El Reglamento establece las reglas generales que se deben tener en cuenta en los sistemas de iluminación interior y exterior, y dentro de estos últimos, los de alumbrado público en el territorio colombiano, inculcando el uso racional y eficiente de energía (URE) en iluminación. En tal sentido señala las exigencias y especificaciones mínimas para que las instalaciones de iluminación garanticen la seguridad y confort con base en su buen diseño y desempeño operativo, así como los requisitos de los productos empleados en las mismas.

2.3.2.2.3.5. Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico - RAS 2000

Mediante Resolución 1096 del 17 de noviembre de 2000, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial reglamentó los “requisitos técnicos que deben cumplir los diseños, las obras y procedimientos del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico”, así, en desarrollo de lo contemplado en la Ley 142 de 1994, en su artículo 3º, define el alcance de la reglamentación de la siguiente manera:

... por diseño, obras y procedimientos correspondientes al Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico se entienden los diferentes procesos involucrados en la conceptualización, el diseño, la construcción, la supervisión técnica, la puesta en marcha, la operación y el mantenimiento de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo que se desarrollen en la República de Colombia, con el fin de garantizar su seguridad, durabilidad, funcionamiento adecuado, calidad, eficiencia, sostenibilidad y redundancia dentro de un nivel de complejidad determinado.

De este reglamento técnico se destaca el contenido de los artículos 206 y 207, que determinan el cumplimiento de requisitos adicionales para el proceso de licenciamiento de edificaciones cuando se requiera el uso de espacio público, área o subsuelo para la provisión de servicios públicos y la obligación de obtener licencia ambiental cuando requieran realizar obras que produzcan un deterioro grave a los recursos naturales renovables o al paisaje al momento de la prestación de los servicios de acueducto y saneamiento.

2.3.2.2.3.6. Reglamento Técnico para Redes Internas de Telecomunicaciones – RITEL

En desarrollo de la Ley 1341 de 2009, que reguló el sector de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones, artículo 22, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, mediante Resolución 4262 del 15 de julio del 2013, expidió el Reglamento Técnico para Redes Internas de Telecomunicaciones –RITEL-, en el cual se definieron las medidas relacionadas con el “diseño, construcción y puesta en servicio de las redes internas de telecomunicaciones”. Dicho reglamento entró en vigencia el 15 de julio de 2015, sin embargo, fue suspendido mediante Resolución 4786 del 8 de septiembre de 2015 hasta el 7 de diciembre de 2017, luego de la presión ejercida por el sector de la construcción y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, demostrando lo señalado en el capítulo primero, de la presente investigación, en relación con la influencia que tiene el sector privado en el proceso de creación de la norma. Dos de los considerandos de dicha resolución, señalan:

Que mediante comunicaciones con números 2015EE0065916 y 2015EE0067540, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio remitió al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones los días 13 y 16 de julio de 2015 la solicitud de suspensión de la entrada en vigencia del Ritel, a fin de tener en cuenta su impacto en el sector vivienda y de evaluar el mismo dentro de un proceso de diálogo interinstitucional.

Que en atención a la solicitud recibida, los días 31 de julio y 19 de agosto de 2015 se realizaron reuniones con la participación de representantes del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de la Cámara Colombiana de la Construcción, (Camacol), del Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, del Departamento Nacional de Planeación y de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en las cuales fueron expuestos planteamientos respecto del potencial impacto generado con la implementación del Ritel. Dicha suspensión demuestra la falta de estudio de quienes tienen a su cargo la expedición de las normas relacionadas con los efectos que pueden producir en el mercado, por cuanto la misma proveía, como obligación del constructor, el diseño, el suministro, la instalación y la habilitación de la red interna de telecomunicaciones de los inmuebles, para que los proveedores de servicios de telecomunicaciones pudieran llegar con todas las soluciones tecnológicas posibles bajo una misma red interna; normatividad que va en contravía del desarrollo del sector (de gran dinamismo y evolución tecnológica) y de las necesidades del consumidor, pues las mismas empresas podrían provisionar igual servicio de forma muy diferente a lo indicado por la norma (redes inalámbricas, señales satelitales) y su competencia. La empresa de telecomunicaciones, en cualquier caso, debería asumir el costo de la infraestructura solicitada por el consumidor final y no el constructor, toda vez que el costo sería trasladado al comprador, como costos directos de construcción del proyecto.

2.3.2.2.3.7. Construcción Sostenible

Mediante Resolución 549 del 10 de julio de 2015, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio emitió los “parámetros y lineamientos de construcción sostenible y adoptó la Guía para el ahorro de agua y energía en edificaciones”, la cual inicia en Colombia la exigencia del cumplimiento de principios de sostenibilidad en procesos de diseño y construcción de edificaciones, al establecer medidas pasivas (que tienen que ver con los aspectos civiles-arquitectónicos del diseño de edificaciones) y activas (relacionadas con equipos instalados) para el ahorro de agua y energía, y

que busca un porcentaje de ahorro mínimo de agua y energía en el uso de edificaciones, encaminados al “mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y al ejercicio de actuaciones con responsabilidad ambiental y social”, según lo señalado en su artículo 2º.

De acuerdo al artículo 7º de esta Resolución, al momento de presentar los diseños, el diseñador y el solicitante de la licencia, deben certificar su cumplimiento, mediante una auto declaración para las medidas activas, o mediante la firma de los planos arquitectónicos para las medidas pasivas, establecidas ambas en dicha resolución.

2.3.2.2.3.8. Reglamento Técnico de Instalaciones Internas de Gas Combustible

Mediante Resolución 9 0902 del 24 de octubre de 2013, el Ministerio de Minas y Energía expidió el Reglamento Técnico de Instalaciones Internas de Gas Combustible, que tiene por objeto “establecer los requisitos mínimos que deben cumplir en las etapas de diseño, construcción y mantenimiento” las instalaciones necesarias para el suministro del gas combustible instaladas en cualquier edificación. Específicamente, en su numeral 4º, establece que para el diseño de las mismas se debe atender a la normatividad técnica que regula la materia, así como para su proceso de licenciamiento establece unos criterios que debe cumplir el diseñador, al igual que debe adicionar a la documentación de solicitud de la licencia las memorias técnicas de diseño y la aprobación por parte del distribuidor de la disponibilidad de la prestación del servicio.

2.3.2.2.3.9. Otras reglamentaciones técnicas

En la normatividad nacional encontramos otro tipo de reglamentaciones técnicas que deben ser tenidas en cuenta al momento del diseño y licenciamiento de las edificaciones:

1) Reglamento Técnico de Barras Corrugadas, contenido en el Decreto 1513 del 16 de julio de 2012 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

2) Resolución 0631 del 17 de marzo del 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que establece los “parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de aguas superficiales y a los sistemas de alcantarillado público”.

3) Ley 361 de 1997 y su Decreto reglamentario 1538 del 17 de mayo de 2005, que reglamenta el proceso de inclusión de las personas con movilidad reducida a las edificaciones y espacios públicos, y en especial, el Decreto en su artículo 13 establece que “... para efectos de la expedición de licencias de urbanización y/o construcción, la autoridad competente verificará el cumplimiento de las normas previstas en el presente decreto”.

2.3.2.2.3.10. Normas Técnicas Colombianas (NTC)

La construcción implica el establecimiento de procesos técnicos definidos, en especial del mayor de los cuidados en su ejercicio, puesto que además de la responsabilidad administrativa de quien construye para el cumplimiento de un cronograma y para que las actividades planeadas se ajusten al diseño financiero, se trata desde una perspectiva jurídica en materia de responsabilidad civil, del ejercicio de una actividad peligrosa²¹. De allí la evolución que ha tenido la actividad a nivel técnico, especialmente en los últimos años, con la expedición, no solo de la reglamentación sismo resistente y de los reglamentos técnicos, sino de normas técnicas de calidad que tienen por objeto la formalización de la industria y, de forma especial, mejorar la calidad de productos y procesos en desarrollo del denominado *Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología*, reglamentado por el Decreto 1074 de 2015. Esta normalización se refiere a la construcción de estándares nacionales que reflejan el “estado del arte internacional de los productos, procesos, personas, sistemas y servicios”, según lo señalado en el

²¹ “En esa perspectiva, la Corte, en multitud de oportunidades, de manera constante y reiterada, ha precisado que la construcción es una actividad peligrosa; también ha patentizado que la responsabilidad por razón de los daños ocasionados o surgidos de la misma puede pregonarse del constructor, del titular de la autorización legal para realizar las obras, del dueño de ellas e, igualmente, del titular del dominio del predio en donde se adelantan las mejoras.” (Sentencia SC5438, 2014)

artículo 2.2.1.7.3.3, numeral 1º, basados en trabajos realizados por organismos internacionales, preferiblemente, o por comités sectoriales, la cual es desarrollada en Colombia por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificaciones – ICONTEC-, que ejerce como Organismo Nacional de Normalización, conforme a los señalado por el artículo 2.2.1.7.3.1, y que son aprobadas por las Unidades Sectoriales de Normalización: "Las Normas y las Guías Técnicas Colombianas son documentos que establecen parámetros cuya aplicación permite garantizar el bienestar de las personas, la calidad del producto o servicio, proteger el medio ambiente, facilitar el comercio y aumentar la productividad". (Icontec Internacional, 2016).

Estas normas son fruto del trabajo de las Secretarías Técnicas de Normalización y las Unidades Sectoriales de Normalización, quienes buscan la elaboración de estándares contenidas en Normas Técnicas de Calidad (NTC) o Guías Técnicas Sectoriales (GTS).

Dichas normas o guías obligatoriamente hacen parte de los procesos de diseño y licenciamiento de edificaciones. La NSR-10, en su apartado A.1.6 –Obligatoriedad de las normas técnicas citadas en el reglamento- establece:

A1.6.1. – NORMAS NTC – Las Normas Técnicas Colombianas NTC, citadas en el presente Reglamento, hacen parte de él. Las normas NTC son promulgadas por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación ICONTEC, único organismo nacional de normalización reconocido por el gobierno de Colombia.

A1.6.1. – OTRAS NORMAS – En aquellos casos en los cuales no exista una norma NTC se acepta la utilización de normas de la Sociedad Americana de Ensayo y Materiales (American Society for Testing and Materials – ASTM) o de otras instituciones, las cuales también hacen parte del Reglamento cuando no exista la correspondiente norma NTC.

2.3.3. Comercialización

Finalizada la fase de diseño y licenciamiento, lo lógico sería continuar con el proceso de construcción; sin embargo, para iniciar la misma deben garantizarse los recursos financieros para desarrollar el proyecto, los cuales se logran en la fase de comercialización. Normalmente, finalizado el acuerdo de voluntades en la fase de promoción y de forma paralela a las actividades de diseño y licenciamiento, los inversionistas emprenden las labores de comercialización que tienen como fin lograr los recursos de capital necesarios para adelantar el proyecto (incluso cuando en algunos proyectos no se presenta por tratarse de proyectos de posición propia destinados para la ocupación de su propietario). Así, de manera general, puede afirmarse que los recursos se originan en:

- 1) La venta o transferencia de dominio de los inmuebles resultantes del proyecto a los compradores del mismo cuando exista el mecanismo para lograr el retorno de inversión del capital por parte de los socios del proyecto.
- 2) La colocación a título de tenencia de terceros, de todo o parte de los inmuebles resultantes del proyecto, a título de arriendo o concesión, para lograr el retorno de inversión del capital por parte de los socios del proyecto a largo plazo.

En relación con el segundo ítem, ya se hicieron algunas anotaciones en acápite anteriores, pero esta investigación no se ocupa de su análisis detallado debido a que, al no existir transferencia de dominio como etapa final de la comercialización, el interés del propietario-inversionista es valorizar el inmueble con una debida diligencia para la continuidad del negocio inmobiliario.

2.3.3.1. Alcance

El propietario puede adelantar la comercialización del proyecto de forma interna con la constitución de una estructura que le permita desarrollar todos los actos que la misma implica; o externa al delegar en sociedades especializadas el proceso comercial. Independientemente de cuál sea la opción elegida, se presentarán mínimamente las siguientes etapas que variarán en cuanto a la naturaleza e identidad de los documentos a suscribir, más no en su objeto, según el vehículo

comercial utilizado, que puede ser mediante sociedad comercial o mediante la fiducia inmobiliaria.

1) Acta de cierre de negocio. Aceptación por parte de los futuros compradores de ciertas condiciones del negocio, en especial de la identificación del inmueble, sus características, el precio acordado y la forma de pago.

2) Celebración de un acuerdo privado. El propietario del proyecto, que cuenta con la certeza de celebrar el negocio (punto de equilibrio financiero; es decir, el número de unidades vendidas que, sumada a la inversión de capital y a los instrumentos de financiación-créditos externos, viabilizan el proyecto), celebra un acuerdo de voluntades (promesa de compraventa, encargos fiduciarios o adhesión a patrimonios autónomos) para lograr el cumplimiento de las obligaciones que adquieren las partes.

3) Transferencia de dominio. Se suscribe el título (Escritura Pública de Compraventa o de Cesión a título de beneficio) y el cumplimiento del modo (inscripción del acto en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos).

La Ley 1796 de 2016, la nueva Ley de Vivienda Segura, trae el concepto de enajenador de vivienda que presenta un acercamiento del concepto de las obligaciones y de los vehículos utilizados para ello, así:

Artículo 2. Definiciones: Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

2 Enajenador de vivienda: Se entiende que es enajenador de vivienda nueva, quien detente la propiedad del predio según títulos de propiedad y pretenda trasladar por primera vez las unidades habitacionales. Cuando se constituyan patrimonios autónomos o personas jurídicas que se vinculen para desarrollar el proyecto de vivienda, se deberá prever en los correspondientes contratos fiduciarios o estatutos sociales, quién responde por las obligaciones del enajenador durante el periodo en que debe cubrirse el amparo patrimonial. Quienes omitan esta obligación, responderán solidariamente por el amparo de que trata la presente ley.

Como vehículos para la comercialización de inmuebles, la normatividad no tiene un mecanismo obligatorio, por lo que es habitual que la misma comercialización se realice de forma directa o a través de la fiducia mercantil.

2.3.3.1.1. Comercialización directa

Los propietarios del proyecto mediante sociedades comerciales, habitualmente constituidas para la ejecución de un solo proyecto, desarrollan el mismo y limitan su duración hasta la entrega final. En el proceso de comercialización suscriben los siguientes actos:

- 1) **Acta de cierre de negocio.** La aceptación se realiza en un documento privado que no reviste mayor formalismo. La normatividad aplicable al mismo es la de la oferta mercantil, reglamentada en los artículos 845 y siguientes del Código de Comercio.
- 2) **Celebración de un acuerdo privado.** Se suscribe un contrato de promesa de compraventa, el cual se rige por el Código Civil en su artículo 1611.
- 3) **Transferencia de dominio.** Se perfecciona mediante la firma de la escritura pública de compraventa y el posterior registro en la Oficina de Instrumentos Públicos, conforme a lo señalado en el Código Civil, en sus artículos 1849 y siguientes.

2.3.3.1.2. Comercialización mediante fiducia mercantil

A partir de la crisis inmobiliaria de 1997, el esquema de la venta directa por parte de los inversionistas a través de sociedades comerciales, generó grandes incertidumbres a los compradores y a los mismos desarrolladores por la imposibilidad del cumplimiento de las obligaciones contraídas en los procesos de comercialización de proyectos; a partir de ese momento la fiducia mercantil ha logrado un auge importante como mecanismo para la comercialización inmobiliaria.

Para 1998 los desequilibrios macroeconómicos y la debilidad del sistema de financiación de vivienda fueron evidentes; la economía entró en crisis y el mercado hipotecario se desplomó. A finales de la década de los noventa, el

modelo de negocio edificador se basaba fundamentalmente en la construcción para vender, por tanto, la acumulación de inventarios y el posterior deterioro en los precios de la vivienda en medio de un escenario económico adverso se hizo evidente. Esto hizo que, durante la crisis del año 99, el PIB del sector edificador se redujera en 29%, el número de ocupados en la construcción en un 20%, muchas empresas constructoras frenaron la ejecución de nuevos proyectos y en algunos casos se vieron obligadas al cese definitivo de sus actividades. Después de esta crisis, la recuperación de la actividad edificadora se fundamentó en el cambio del modelo de negocio. La incorporación del sistema de preventas permitió recuperar la confianza de todos los agentes del mercado y reactivar la dinámica de las ventas. En la actualidad la mayoría los proyectos pasan por un periodo de preventas, donde una vez alcanzado el punto de equilibrio que garantiza la ejecución plena de las obras, se inicia su construcción. La consolidación de este sistema ha sido un gran avance en la modernización del mercado, en tanto minimiza el riesgo de las partes, regula el stock de oferta de viviendas en el mercado, previene desequilibrios y reduce el impacto sobre el sector de cambios desfavorables de las condiciones macroeconómicas. Este gran salto en la modernización de la actividad ha tenido un jugador muy importante: las sociedades fiduciarias. En un sector en el que se construyen en promedio 155.000 viviendas nuevas por año, se desarrollan cerca 5 millones de m² en destinos no residenciales, y representa 3% del total del Producto Interno Bruto del país, el respaldo de contar con vehículos idóneos de protección a las inversiones como los fideicomisos es fundamental. (Camacol, 2012).

Este nuevo esquema consolida la fiducia mercantil como el mecanismo idóneo para la ejecución de proyectos, pues implica beneficios, tanto para los compradores como para los desarrolladores inmobiliarios.

2.3.3.2. Regulación

Las normas que regulan las actividades de enajenación se originan en la Ley 66 de 1968, en la que se establece que quien ejerce estas actividades debe cumplir con los siguientes requisitos:

- 1) Inscribirse en el registro de enajenadores de vivienda (Ley 66 de 1968).
- 2) Radicar ante el municipio los documentos necesarios para la enajenación de inmuebles destinados a vivienda (Ley 962 de 2005), reglamentado por el Decreto 2180 de 2006, tales como:
 - a) Registro único de proponentes.
 - b) Folio de matrícula inmobiliaria.
 - c) Modelos de contratos a suscribir.
 - d) Presupuesto financiero del proyecto.
 - e) Licencia urbanística.
 - f) Si el bien inmueble se encuentra gravado con hipoteca, el acreedor deberá certificar la futura liberación de dicho gravamen, según pago proporcional de cada comprador.
 - g) Permiso para desarrollar programas de vivienda por parte de Organizaciones Populares de Vivienda (Decreto-Ley 078 de 1987).

Sin embargo, si se trata de procesos de enajenación surtidos a través de patrimonios autónomos o fiducias inmobiliarias, denominado sistema de preventas, conforme a lo señalado en el artículo 9º del Decreto 2180, se excluye del cumplimiento del radicado de ventas, hasta 15 días antes de iniciar la enajenación de los inmuebles, así:

Artículo 9º. Del sistema de preventas. Cuando la actividad de promoción y anuncio de los proyectos de vivienda sea adelantada por personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, mediante la administración de recursos por parte de entidades vigiladas por la superintendencia financiera, a través de encargos fiduciarios o fiducia mercantil en la que no exista captación directa de dinero del público por parte de dichas personas, el interesado deberá presentar los documentos señalados en el artículo 1º del

presente decreto 15 días antes del inicio de la enajenación de los inmuebles destinados a vivienda.

De otro lado, no puede olvidarse, en la etapa de comercialización, que, dada la naturaleza comercial de los actos de compraventa de los productos inmobiliarios, están regulados por la Ley 1480 de 2011 o Estatuto del Consumidor, cuyo objeto es:

Artículo 2. Objeto. Las normas de esta ley regulan los derechos y las obligaciones surgidas entre los productores, proveedores y consumidores y la responsabilidad de los productores y proveedores tanto sustancial como procesalmente.

Las normas contenidas en esta ley son aplicables en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial, evento en el cual aplicará la regulación especial y suplementariamente las normas establecidas en esta Ley.

Esta ley es aplicable a los productos nacionales e importados.

Así las cosas, estas normas que buscan controlar un desequilibrio propio y natural del mercado, entre otras medidas, a través de la transparencia de la información que recibe el consumidor, no son lejanas al consumo de las unidades inmobiliarias producidas en los proyectos de construcción que tienen por objeto su comercialización, y a la cual se obligan los actores al cumplimiento de dichas normas que, siendo de orden público, no admiten pacto en contrario, salvo que sean de mayor beneficio para el consumidor:

Ante la crisis del modelo de contratación codificado y la nueva realidad comercial, es entonces necesario realzar la protección del consumidor exigiendo un nuevo programa normativo que proteja sus intereses y restaure el equilibrio perdido. La Ley 1480 de 2011 es la respuesta a estas exigencias. (Duque Pérez, 2012, p. 42).

De esta norma se desprenden efectos importantes en materia del consumo de bienes inmuebles, como es la definición de la garantía legal en los acabados de los inmuebles, señalado en artículo 8º y que determina que “...para los bienes inmuebles la garantía legal comprende la estabilidad de la obra por diez (10) años, y para los acabados un (1) año”.

2.3.4. Construcción

Conforme a lo señalado en el Decreto 1077 de 2015, otorgada la licencia para emprender un proyecto, se generan derechos y obligaciones sobre el titular de la misma. Los efectos de la licencia se reglamentan así:

Artículo 2.2.6.1.2.3.3 Efectos de la licencia. De conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 5º del Decreto-ley 151 de 1998, el otorgamiento de la licencia determinará la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sea parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de la misma en los términos y condiciones expresados en la respectiva licencia.

La expedición de licencias no conlleva pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de derechos reales ni de la posesión sobre el inmueble o inmuebles objeto de ella. Las licencias recaen sobre uno o más predios y/o inmuebles y producen todos sus efectos aun cuando sean enajenados. Para el efecto, se tendrá por titular de la licencia, a quien esté registrado como propietario en el certificado de tradición y libertad del predio o inmueble, o al poseedor solicitante en los casos de licencia de construcción.

En el caso que el predio objeto de la licencia sea enajenado, no se requerirá adelantar ningún trámite de actualización del titular. No obstante, si el nuevo propietario así lo solicitare, dicha actuación no generará expensa a favor del curador urbano.

Parágrafo. Mientras estén vigentes las licencias urbanísticas los titulares de las mismas podrán renunciar por escrito a los derechos concedidos por ellas ante cualquier curador o la autoridad municipal o distrital competente para su estudio, trámite y expedición. En estos casos no habrá lugar a devolución

de las expensas y para tramitar una nueva licencia deberán ajustarse a la reglamentación vigente al momento de la solicitud.

El curador urbano o la autoridad competente, expedirá sin costo el acto que reconoce la renuncia, contra el cual no procederá recurso, e informará por escrito de esta situación a los demás curadores urbanos del municipio y a la autoridad encargada de ejercer el control urbano. (Decreto 1469 de 2010, art. 36).

Este derecho se materializará al desarrollar el proyecto en el proceso constructivo, conforme a todos los planos y especificaciones de ingeniería y arquitectura, los cuales deberán dar cumplimiento a todos los procedimientos técnicos. En especial se destaca la NSR-10 que en su apartado A.1.3.8, establece:

A.1.3.8. - Construcción – La construcción de la estructura y de los elementos no estructurales de la edificación se realiza de acuerdo con los requisitos propios del material, para el grado de capacidad de disipación de energía para el cual fue diseñada, y bajo la supervisión técnica, cuando así lo exija la Ley 400 de 1997, realizada de acuerdo con los requisitos del Título I. En la construcción debe cumplirse los requisitos dados por el Reglamento para cada material estructura y seguirse los procedimientos y especificaciones dados por los diseñadores. La dirección de la construcción debe ser realizada por un ingeniero civil, o arquitecto, o un ingeniero mecánico para el caso de estructuras metálicas o prefabricadas, facultadas para este fin, de acuerdo con la Ley 400 de 1997, o un constructor en arquitectura o ingeniería facultado por la Ley 1229 de 2008.

2.3.4.1. Alcance

El Decreto 2090 de 1989, por medio del cual se aprobó el “Reglamento de Honorarios para los Trabajos de Arquitectura”, define como construcción:

...la realización de los trabajos correspondientes a la ejecución de la obra de acuerdo con el proyecto arquitectónico, estudios de ingeniería, especificaciones y planos técnicos. La obligación del arquitecto a este respecto comprende los siguientes puntos:

- a) Dirección técnica de la construcción;
- b) Explicación de los planos a los operarios y a los subcontratistas;
- c) Compra de materiales, herramientas y alquiler de equipo;
- d) Celebración de subcontratos;
- e) Consecución, selección, dirección y pago del personal de la obra;
- f) Rendición periódica de cuentas, según el tipo de contrato;
- g) El cumplimiento de todas aquellas actividades necesarias para la completa terminación de los trabajos que se le hayan encomendado, incluyendo las obligaciones fiscales y parafiscales propias de la construcción;
- h) Deberá entregar a la entidad contratante la construcción y un manual de instrucciones para el uso y mantenimiento de la construcción, dentro del cual estén incluidos los planos arquitectónicos actualizados, los de instalaciones y los de ingeniería.

El propietario determinará quién será el constructor y a su vez el supervisor técnico y podrá nombrar un interventor; todos ellos con la obligación de desarrollar la licencia urbanística conforme a los planos aprobados y a las normas técnicas que regulan la materia.

Los artículos 2º y 7º de la Ley 400 de 1997 establecen la obligación de que la construcción deberá sujetarse a los planos, exigencia que siempre deberá tener presente el constructor. El objetivo primordial es edificar conforme a los diseños que deben dar cumplimiento a las normas que regulan el diseño de elementos estructurales, no estructurales, acabados, sistema eléctrico, hidrosanitario; por lo tanto, el constructor deberá verificar que la obra cumpla con las especificaciones contenidas en las normas con las que fueron diseñadas.

Las normas urbanísticas de edificación y construcción no son negociables por los que las elaboran o las aplican, que obtienen de su aplicación o

inaplicación jugosas comisiones, participaciones en negocios o ventajas de todos géneros. Es decir, no debe haber corrupción (Galvis, 2014, p. 384).

Sin embargo, los profesionales están regulados, no solo por principios morales y comportamientos éticos, sino por las obligaciones contenidas en la Ley 842 de 2003, por medio de la cual se reglamenta el “ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional”.

Además de un ejercicio ético, nos encontramos ante el desarrollo de una obligación contractual suscrita entre el propietario del proyecto y quien ejerce como director de obra, el cual puede hacer parte de una empresa o ser una persona natural; vinculación habitual²² que se logra a través de la suscripción de contratos de construcción que son regulados específicamente el Código Civil en sus artículos 2053 al 2062, que reglamentan los principios generales de este acuerdo de voluntad para la “confección de una obra material”, que no es otra que una edificación.

El contrato de obra, también conocido como contrato de empresa, es una forma especial del contrato de arrendamiento y consiste en un acto jurídico en virtud del cual una persona encarga a otra la realización de una obra material, que ésta se compromete a realizar a cambio de una remuneración, sin que existan entre las partes relaciones de dependencia o subordinación (art. 2053 del C.C.).

El contrato para la construcción de edificios es una modalidad del contrato de obra. Se entiende por edificio toda obra de carácter duradero o definitivo, que es el producto de la unión permanente de materiales y está destinada a permanecer adherida al suelo. En general, se considera indiferente la destinación que haya de tener la edificación, y, por tanto, puede tratarse de casas de habitación, edificios de apartamentos o de oficinas, bodegas,

²² En algunos casos el mismo, y es frecuente encontrarlo, el propietario del proyecto es al mismo tiempo el Director de Obra, por cuanto en su ejercicio profesional es el inversionista – propietario del proyecto.

locales, puentes, parqueaderos subterráneos, muelles, etc. (Solarte Rodríguez, 2014, p. 4).

Este contrato de obra es de tres tipos, según la forma de pago al contratista constructor por parte del propietario contratante, más no por la naturaleza del mismo, el cual siempre será la de ejecutar una obra:

1) Administración delegada. El propietario del proyecto, como contratante, suministra todos los recursos para que a su cuenta y riesgo se edifique, siendo la remuneración del contratista una suma fija o un porcentaje de los gastos a ejecutar.

2) Precios unitarios fijos. Se pacta por cada ítem de la obra a ejecutar un valor determinado que incluye todos los costos en el cual incurre el contratista y que igualmente incluyen su remuneración. El costo total del proyecto es la suma de las cantidades ejecutadas, multiplicadas por los costos de cada una, y se remuneran en la medida que se ejecuten.

3) Precio global fijo o llave en mano. Se determina un valor total para todo el proyecto, el cual se cancela contra la entrega final del proyecto.

La suscripción de estos tipos de contratos depende, entre otras observaciones, del detalle y definición que se tenga del proyecto; así, en la medida que un proyecto se encuentre con altos detalles de diseños, en todas sus especificaciones, es más conveniente ejecutar un contrato a precio global fijo; por el contrario, si la terminación es alta en materia de diseño, lo más conveniente es suscribir contratos de administración delegada. Independientemente del contrato suscrito, la obligación de ejecutar la obra sigue siendo la misma:

Como producto de la autonomía de la voluntad, la modalidad de construcción de edificio puede revestirse de especiales caracterizaciones si se acude a identificar la forma de convenirse la prestación a cargo del dueño de la obra: a precio único prefijado, a precio unitario o por administración delegada. Y si bien es cierto que el Código Civil, en el artículo 2060, destaca unas reglas cuando la construcción es a precio único prefijado, entre ellos la excepcional posibilidad de revisarse los precios, también lo es que varias de las reglas

de dicho precepto también son de aplicación para todos los contratos de construcción de edificio que se encargan a profesionales de la materia, arquitectos o ingenieros, como establece el artículo 2061. (Laudo Arbitral Convavi Banco Comercial y de Ahorros SA vs. Conconcreto SA, 2004)

Y más adelante:

En tanto, el empresario profesional en la materia debe ejecutar la construcción de un edificio en los términos previstos en el contrato, pero siempre bajo el entendido que se alcance el resultado buscado, de modo que si amenaza ruina o perece, después de la entrega, responde al dueño de la obra, salvo que acredite la presencia de circunstancias de exoneración señaladas en el artículo 2060-3 del Código Civil o cualesquiera otras constitutivas de causa extraña. Además, el contratista debe aportar todos sus conocimientos y experiencias de suerte que debe aconsejar y asesorar al comitente pues no le basta con aducir que en la ejecución ha seguido las instrucciones del dueño en cuanto su obligación supera el criterio de una simple y mecánica ejecución. (Laudo Arbitral Convavi Banco Comercial y de Ahorros SA vs. Conconcreto SA, 2004)

2.3.4.2. Actores

Conforme a lo señalado, son actores y responsables de la fase de construcción:

1) Propietario.

Es la persona, natural o jurídica, dueña del predio, a nombre de la cual se expide la licencia de construcción y quien contrata los diferentes profesionales que intervienen en el diseño, la construcción y la supervisión técnica de la estructura de la edificación y de los elementos no estructurales contemplados por esta ley y sus reglamentos. Artículo 4º de la Ley 400 de 1997.

2) Constructor. Pueden encontrarse las siguientes definiciones:

- a) “Entiéndase por constructor el profesional, persona natural o jurídica, bajo cuya responsabilidad se adelanta la construcción de vivienda nueva y que figura como

constructor responsable en la licencia de construcción” Artículo 2º de la Ley 1796 de 2016.

- b) “Es el profesional, ingeniero civil o arquitecto, bajo cuya responsabilidad se adelanta la construcción de una edificación”. Artículo 4º de la Ley 400 de 1997, modificado por el artículo 1º de la Ley 1229 de 2008.

En cualquier caso, se puede señalar que el constructor, el urbanizador o el profesional contratista del proyecto, según lo señalado en la licencia, es quien tiene a su cargo el proceso constructivo, el cual puede ser a la vez el mismo propietario del proyecto o un contratista suyo.

3) Director de la construcción. Conforme a lo señalado en la Resolución 15 de 2015 de la Comisión Asesora Permanente, numeral 3.9.1, esta actividad es “la dirección técnica y administrativa de la construcción de la estructura y de los elementos no estructurales de la edificación cubiertos por el alcance del Reglamento NSR-10”.

4) Supervisor Técnico. La Ley 400 de 1997, en su artículo 4º, modificado por el artículo 3º de la Ley 1229 de 2008, lo define como:

Es el profesional, ingeniero civil o arquitecto, bajo cuya responsabilidad se realiza la supervisión técnica. Parte de las labores de supervisión puede ser delegada por el supervisor en persona técnico auxiliar, el cual trabajará bajo su dirección y su responsabilidad. La supervisión técnica puede ser realizada por el mismo profesional que efectúa la interventoría.

A su vez, dicho artículo define la supervisión técnica como:

La verificación de la sujeción de la construcción de la estructura de la edificación a los planos, diseños y especificaciones realizadas por el diseñador estructural. Así mismo, que los elementos no estructurales se construyan siguiendo los planos, diseños y especificaciones realizadas por el diseñador de los elementos no estructurales, de acuerdo con el grado de desempeño sísmico requerido. La supervisión técnica puede ser realizada

por el interventor, cuando a voluntad del propietario se contrate una interventoría de la construcción.

5) Interventor. La Ley 400 de 1997, en su artículo 4º, modificado por el artículo 2º de la Ley 1229 de 2008, señala que:

...es el profesional, ingeniero civil o arquitecto, que representa al propietario durante la construcción de la edificación, bajo cuya responsabilidad se verifica que ésta se adelante de acuerdo con todas las reglamentaciones correspondientes, siguiendo los planos, diseños y especificaciones realizados por los diseñadores.

2.3.4.3. Regulación

El propietario, además de la búsqueda de rentabilidad, debe verificar que la construcción cumpla con toda la normatividad vigente en el proceso constructivo, por lo que en la fase del proceso es donde mayor GERENCIA (con mayúscula) deberá implementar, lo cual se logra mediante dos acciones fundamentales: una buena contratación del constructor y un buen control de la obra para verificar que la edificación se desarrolle conforme al diseño y al cumplimiento de las normas de construcción antes vistas. Es importante hacer un recuento sobre las normas más relevantes relacionadas con cada actor.

2.3.4.3.1. Dirección de construcción

Partiendo de lo señalado en la Ley 400, el Director de Construcción adquiere un carácter relevante en el desarrollo del proyecto, al ser el encargado de la dirección técnica y administrativa de todo el proceso constructivo de cumplir con unas calidades específicas²³ y de hacer valer la Resolución 15 de la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo resistentes. Se pueden señalar como sus principales responsabilidades:

- 1) Planear y dirigir la construcción, conforme a lo señalado en la NSR-10.**

²³ Los artículos 33 y 34 señalan que debe ser ingeniero civil, arquitecto, con matrícula profesional y una experiencia mayor a tres años de ejercicio profesional, los cuales cuentan desde la expedición de la misma, al tiempo que debe acreditar estudios de postgrado en áreas afines.

- 2) Verificar el cumplimiento de la NSR-10.
- 3) Cumplir con las especificaciones determinadas por los fabricantes y proveedores de materiales y, en especial, por los diseñadores del proyecto.
- 4) Proceder conforme a los procesos y especificaciones de ensamble establecidos por los diseñadores del proyecto, las normas técnicas y las instrucciones de los fabricantes de los materiales.
- 5) Cumplir con todas las normas de seguridad industrial.
- 6) Respetar las normas de convivencia y vecindad.
- 7) Definir los equipos de construcción a utilizar.
- 8) Asegurar el control de calidad de todo el proceso.
- 9) Dirigir el programa de control de calidad cuando la ley no le obliga tener un supervisor técnico a razón del tamaño de la obra.
- 10) Dar cumplimiento a lo señalado en las licencias de urbanismo, en especial las obligaciones de uso del espacio público.
- 11) En cuanto a elementos no estructurales, es el responsable de que los mismos se diseñen y construyan conforme a las normas.
- 12) Debe hacer entregas parciales de acuerdo con el avance de los trabajos y de forma especial, los documentos solicitados por el Supervisor Técnico y por el contratante.

En el aparte A.1.3.6.5, la NSR-10, determina:

El constructor quien suscribe la licencia de construcción debe:

- (a) Recopilar los diseños de los diferentes elementos no estructurales y las características y documentación de aquellos que se acojan a lo permitido en A.1.5.1.2, para presentarlos en una sola memoria ante la Curaduría u oficina o dependencia encargada de estudiar, tramitar, y expedir las licencias de construcción.
- (b) Los diferentes diseños de los elementos no estructurales deben ser firmados por el Constructor que suscribe la licencia, indicando así que se hace responsable que los elementos no estructurales se construyan de

acuerdo con lo diseñado, cumpliendo con el grado de desempeño especificado.

Adicional a lo anterior, es necesario remitirse nuevamente a la Ley 842 de 2003, mediante la cual se reglamenta el ejercicio de la ingeniería y demás profesiones afines y auxiliares, que de forma especial adopta el Código de Ética Profesional y prohíbe a los profesionales, en su artículo 34, literal b:

...imponer su firma, a título gratuito u oneroso, en planos, especificaciones, dictámenes, memorias, informes, solicitudes de licencias urbanísticas, solicitudes de licencias de construcción y toda otra documentación relacionada con el ejercicio profesional, que no hayan sido estudiados, controlados o ejecutados personalmente.;

En últimas, exige una actividad directa del mismo frente al proceso constructivo.

2.3.4.3.2. Interventoría

Como representante del propietario y con conocimiento técnico, debe verificar que la obra se desarrolle conforme a los reglamentos exigidos y, en especial, de acuerdo a los diseños y especificaciones. Incluso podrá llegar a controlar el presupuesto de la obra, pero no es obligatoria su implementación. Para contratos de obra pública, el Decreto Ley 222 de 1983 regula el ejercicio de la interventoría de obras públicas, la cual es obligatoria. Para proyectos privados, la interventoría es potestad del propietario, lo cual siempre será recomendable. Para su ejercicio, se deberán seguir los siguientes lineamientos previstos en el Decreto 2090 de 1989, por medio del cual se aprobó el “Reglamento de Honorarios para los Trabajos de Arquitectura”

1) Puede estar presente desde la fase de diseño y licenciamiento del proyecto, y hasta la fase de recibo y entrega del proyecto.

2) Debe garantizar que los planos se interpreten según la voluntad del propietario del proyecto, cumpliendo todas las exigencias normativas para la correcta ejecución del mismo.

3) El interventor es un asesor del director de obra, pero además revisará su labor.

4) Existen dos tipos de interventoría, la técnica y la administrativa; el contrato puede limitar las actividades en ambos sentidos y el alcance de los trabajos a realizar.

5) Deberá llevar un control de la obra, de los materiales utilizados y podrá exigir el cumplimiento de labores de control de calidad y especificaciones del proyecto.

6) Si se trata de interventoría administrativa, él mismo autoriza los pagos relacionados con el contrato suscrito con el constructor.

2.3.4.3.3. Supervisión Técnica

La Ley 400 de 1997 determina que la Supervisión Técnica es el ejercicio de constatar si la construcción de la edificación, en cuanto a sus elementos estructurales y no estructurales, se sujeta a los planos, los diseños y las especificaciones realizadas por su diseñador; actividad que puede ser realizada por el interventor, quien puede ostentar ambas calidades, si así lo decide el propietario del proyecto.

La NSR-10, en su TITULO I, reglamenta en detalle lo relacionado con la supervisión técnica y se destaca, entre otros, los siguientes aspectos:

1) Aprobar el programa de control de calidad de la construcción y velar por la obtención de la mejor calidad de la obra.

2) Aprobar los laboratorios que realizarán los ensayos del control de calidad.

3) Realizar los controles que exigen las normas y reglamentos técnicos para los materiales.

4) Aprobar los procedimientos constructivos propuestos por el constructor.

5) Exigir al diseñador complementar o revisar los planos incompletos, indefinidos, con errores u omisiones.

6) Si se encuentran situaciones no previstas en la construcción relacionadas con estudio geotécnico (de suelos), deberá solicitarle al ingeniero geotécnico las recomendaciones necesarias.

7) Debe ejecutar controles de calidad, en especial de planos, especificaciones y materiales, ensayos de control de calidad y control en la ejecución de la construcción.

8) Prevenir al constructor de todos los hechos relacionados con deficiencias que afecten la calidad de la obra, tales como mano de obra, equipos, procedimientos y materiales, observando que se tomen los correctivos del caso.

9) Recomendar la suspensión de labores cuando se encuentre incumplimiento de planos, especificaciones y controles exigidos, informando a la autoridad de control urbano.

10) Rechazar el recibo de obra estructural que no cumpla con los planos y especificaciones, ordenando los estudios necesarios para evaluar la seguridad de la obra afectada, ordenando las acciones correctivas y supervisando su reparación; y en caso de no ser posible su reparación, informarle a la autoridad de control urbano recomendando su demolición.

11) Realizar y mantener actualizado un registro escrito de todas las labores realizadas, donde debe señalarse:

- a) Especificaciones de construcción.
- b) Programa de calidad.
- c) Registro fotográfico.
- d) Resultados de laboratorio.
- e) Correspondencia relacionada con su labor.
- f) Conceptos emitidos por diseñadores.
- g) Todos los documentos que permitan establecer que la construcción se realizó conforme a la normatividad vigente.
- h) Constancia de que la construcción se efectuó conforme a las normas vigentes y a los señalados en la NSR.

En cuanto a la obligatoriedad de contar o no con una supervisión técnica, establecía el artículo 18 de la Ley 400:

Artículo 18. Obligatoriedad. La construcción de estructuras de edificaciones que tengan más de tres mil (3.000) metros cuadrados de área construida, independientemente de su uso, deberá someterse a una supervisión técnica de acuerdo con lo establecido en este Título y en los decretos reglamentarios correspondientes.

Parágrafo 1º. Se excluyen las estructuras que se diseñen y construyan siguiendo las recomendaciones presentadas en el Título E de la reglamentación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de esta ley, siempre y cuando se trate de menos de quince (15) unidades de vivienda.

Parágrafo 2º. El diseñador estructural o ingeniero geotecnista podrán exigir supervisión técnica en edificaciones cuya complejidad, procedimientos constructivos especiales o materiales empleados la hagan necesaria, independientemente de su área, consignando este requisito en los planos estructurales o en el estudio geotécnico correspondientes.

Parágrafo 3º. El Curador o las oficinas o dependencias distritales o municipales, dentro de su jurisdicción de conformidad con lo señalado en el artículo 42 de la presente ley, podrán exonerar de la supervisión técnica a aquellas personas naturales o jurídicas que, demostrando su idoneidad, experiencia y solvencia moral y económica, establezcan sistemas de control de calidad total, bajo la dirección de un ingeniero civil que cumpla las calidades y requisitos del capítulo quinto (V), del título sexto (VI) de la presente ley.

Artículo que fue modificado con la expedición de la Ley 1796 de 2016, así:

Artículo 4º. El artículo 18 de la Ley 400 de 1997, quedará así:

Artículo 18. Obligatoriedad. Las edificaciones cuyo predio o predios permitan superar más de dos mil (2.000) metros cuadrados de área construida, independientemente de su uso, deberá someterse a una supervisión técnica independiente del constructor, de acuerdo con lo establecido en este título y en los decretos reglamentarios correspondientes.

Las edificaciones cuyo predio o predios no permitan superar más de dos mil (2.000) metros cuadrados de área construida, independientemente de su uso, deberá ejecutarse conforme lo aprobado en la licencia de construcción recayendo la responsabilidad sobre el constructor, diseñador estructural, y quienes hayan ostentado la titularidad del predio y de la licencia de construcción. En los casos en que en virtud de la existencia de un patrimonio

autónomo sea el fiduciario quien ostente la titularidad del predio y/o de la licencia de construcción, se deberá prever en el correspondiente contrato fiduciario quien es el responsable de esta obligación.

En todo caso el diseñador estructural o ingeniero geotecnista podrá exigir supervisión técnica a las edificaciones cuya complejidad, procedimientos constructivos especiales o materiales empleados la hagan necesaria, consignando este requisito mediante memorial que se anexará al proyecto estructural y/o al estudio geotécnico correspondiente.

Cuando la edificación que se pretende desarrollar tenga menos de dos mil (2.000) metros cuadrados de área construida, pero cuente con la posibilidad de tramitar ampliaciones que permitan alcanzar los dos mil (2.000) metros cuadrados exigidos, en la evaluación inicial del diseño estructural se analizará si el mismo soporta la futura ampliación en cuyo caso la edificación pese a tener menos de dos mil (2.000) metros cuadrados, deberá contar con la supervisión técnica.

Cuando en uno o más predios se aprueben distintas edificaciones que en conjunto superen los dos mil (2.000) metros cuadrados de área construida, cada una de ellas independientemente de su área construida deberá contar con la supervisión técnica exigida en este artículo.

Parágrafo 1°. Corresponde al Gobierno nacional definir las funciones, alcance, procedimientos, documentos y responsabilidades relacionados con la supervisión técnica de que trata la presente ley.

Parágrafo 2°. Se excluyen las estructuras que se diseñen y construyan siguiendo las recomendaciones presentadas en el Título E de viviendas de uno y dos pisos de la Norma Sismo resistente NSR-10.

Parágrafo 3°. La supervisión de que trata este artículo se exigirá sin perjuicio de la obligación que tiene el constructor de realizar todos los controles de calidad que esta ley y sus reglamentos exigen para garantizar que la edificación se ejecute de conformidad con los planos, diseños y especificaciones técnicas aprobados en la respectiva licencia. Para ello, el constructor, durante el desarrollo de la obra, deberá contar con la

participación del diseñador estructural del proyecto y del ingeniero geotecnista responsables de los planos y estudios aprobados, quienes deberán atender las consultas y aclaraciones que solicite el constructor y/o el supervisor técnico. Tales consultas y aclaraciones deberán quedar registradas y documentadas en el proceso de supervisión de la obra.

Parágrafo 4°. La supervisión de que trata el presente artículo también la podrán realizar personas jurídicas que cuenten con personal calificado, acreditado y registrado que cumpla con los requisitos definidos en la presente ley para realizar la supervisión técnica.

Cuando se presenten diferencias entre el constructor y el supervisor técnico del proyecto, las mismas se resolverán de conformidad con el reglamento que para tal efecto adopte el Gobierno Nacional.

A la fecha, esta Ley no ha sido reglamentada en lo que respecta a la supervisión técnica, pero es claro que se amplía su responsabilidad y la obligación de que la obra se ejecute conforme a los planos aprobados.

Como se evidenciará en el tercer capítulo, el ejercicio del control del proceso constructivo principalmente en el Supervisor Técnico y más aún con la expedición de la Ley 1796 del 2016.

2.3.4.3.4. Otras normas especiales

Dado el carácter peligroso de la actividad de construcción señalado anteriormente, se han expedido diferentes normas que buscan, en especial, la protección a la vida y a la integridad de los trabajadores del sector de la construcción expuestos a procesos de alto riesgo. En relación con los accidentes laborales presentados en el sector, los cuales no son propiamente un problema nacional, sino internacional, se destaca:

El trabajo en la construcción tiene características especiales que hacen que sea excepcional respecto a otros sectores. Entre ellas podemos mencionar la alta movilidad de los trabajadores, muchas veces informalidad laboral, el estado cambiante de las obras en construcción, los tiempos de trabajo que

involucra la producción, diversidad de tipologías de obras (ingeniería o de arquitectura) o la coincidencia en determinados momentos de multitud de empresas en el mismo recinto de trabajo. (Fundación Iberoamericana de Seguridad y Salud Ocupacional FISO, 2014).

Por tal motivo, en el proceso de construcción debe hacerse énfasis en el cumplimiento de las siguientes normas y regulaciones especiales:

1) Resolución 2400 del 22 de mayo de 1979 sobre especificaciones técnicas para el trabajo seguro en el proceso de excavaciones y movimientos de tierras.

2) Resolución 2413 del 22 de mayo de 1979 del Ministerio del Trabajo, que obliga al cumplimiento del reglamento de higiene y seguridad para la industria de la construcción.

3) Resolución 1409 del 23 de julio del 2012 del Ministerio del Trabajo, por la cual se establece el Reglamento de Seguridad para protección contra caídas en trabajo en alturas.

4) Guía de Trabajo Seguro en Excavaciones publicada por el Ministerio del Trabajo en 2014.

2.3.5. Entrega-Recibo

La construcción, como proceso, no tiene una fecha definida de terminación, sino que sus actividades van decreciendo en la medida que los contratistas y subcontratistas van cumpliendo el objeto de los contratos de obra y el inversionista-propietario corre con la urgencia de contar con el producto inmobiliario para su entrega al usuario final, sea que este lo adquiera como nuevo propietario o lo vaya a ocupar en calidad de tenedor. Cobra entonces real dimensión la frase del poeta francés, Paul Valéry (1871-1945), al referirse a otro tipo de edificación, las obras literarias, cuando dice "...las obras no se acaban, se abandonan".

Para existir una entrega debe existir un recibo, por lo cual se habla de actividades concomitantes sobre los productos inmobiliarios construidos, para lo cual se abordarán las actividades desarrolladas en esta fase del ciclo de vida de las edificaciones, identificando los sujetos que intervienen. Sin embargo, en la práctica,

se mezclan los procesos de construcción y de recibo de cada uno de los actores a quien se le entrega (inversionista–propietario, propietario final y autoridad urbanística), en especial en propiedades horizontales y en proyectos construidos por etapas, donde la construcción de bienes privados o comunes, continúan cuando ya se ha dado la entrega de otros bienes privados.

2.3.5.1. Entrega – Recibo por parte del constructor al inversionista–propietario del proyecto

Una vez concluida la obra, el Director de Construcción debe hacer entrega de la obra contratada a su propietario, lo cual se realiza mediante una liquidación final de los contratos suscritos entre el constructor y el inversionista–propietario. Los contratos suscritos con el equipo profesional encargado de adelantar el proyecto serán fundamentales para determinar el alcance y las obligaciones relacionadas entre las partes. Sin embargo, es importante señalar los siguientes aspectos:

2.3.5.1.1. Alcance

Las actividades de este tipo de entrega se refieren específicamente a:

1) Conocimiento. “Los proyectos son de complejidad creciente hoy en día y, por tanto, es indispensable preparar al cliente para el manejo adecuado de ellos” (García Reyes, Echeverry Campos, & Mesa Hernández, 2013, p. 250). Igualmente se debe dar un proceso de pruebas de ciertos elementos para verificar su correcto funcionamiento y proceder a su entrega por parte del propietario–usuario final del producto.

2) Actas de entrega. Se recomienda elaborar actas de entrega de cada uno de los elementos que hace parte del proyecto, verificar el conocimiento y las pruebas realizadas y señalar el listado de pendientes.

3) Documentos. Todas las especificaciones, los planos, los estudios y, especialmente, los manuales de operación, deben ser entregados al propietario del proyecto.

4) Liquidación final del proyecto. Se debe proceder a liquidar el proyecto, lo que implica una liquidación financiera, legal y administrativa de todos sus

componentes y, en especial, el societario o el patrimonio autónomo, según el vehículo que se determinó para adelantar el proyecto.

5) Certificación del Supervisor Técnico. Según lo señalado en la NSR-10, en su Título I, el mismo deberá expedir, según el numeral I.2.2.1.

Una constancia expedida por el supervisor técnico en la cual manifieste inequívocamente que la construcción de la estructura y de los elementos no estructurales cubiertos por este Reglamento, se realizó de acuerdo con el Reglamento y que las medidas correctivas tomadas durante la construcción, si las hubiere, llevaron la estructura al nivel de calidad requerido por el Reglamento. Esta constancia debe ser suscrita además por el constructor y el titular de la licencia, y debe anexarse a la solicitud de certificado de permiso de ocupación que éste debe solicitar a la terminación de las obras ante la autoridad competente para ejercer el control urbano y posterior de obra.

2.3.5.1.2. Regulación

1) Señala la NSR-10, además de la constancia de la que se habló en el aparte anterior, numeral I.2.2.2, que el supervisor técnico deberá entregar al finalizar sus labores “una copia de los planos record de la obra construida y del registro escrito mencionado en I.2.2.1 al propietario y al constructor”.

2) La Resolución 15 del 2015, de la Comisión Asesora Permanente, en su aparte 3.9.3, en relación con las entregas por parte del director de obra, señala que este “debe hacer entregas parciales de acuerdo con el avance de los trabajos. Además, debe entregar oportunamente los documentos solicitados por el Supervisor Técnico y por el contratante”.

3) El Decreto 2090 de 1989 - Reglamento de Honorarios para los Trabajos de Arquitectura, señala:

a) Numeral 7, literal h; es obligación del constructor “entregar a la entidad contratante la construcción y un manual de instrucciones para el uso y mantenimiento de la construcción, dentro del cual estén incluidos los planos arquitectónicos actualizados, los de instalaciones y los de ingeniería”.

- b) Numeral 7.1.1.8, que se refiere a la obra contratada por administración delegada, obliga a entregar la edificación “en correcta operación y, además, proveerá y organizará, por cuenta de la entidad contratante, la organización necesaria para hacer el mantenimiento y reparaciones normales inherentes a una obra nueva durante el plazo obligatorio previsto por la ley”.
- c) En cuanto a la gerencia del proyecto en su numeral 9, señala que la misma debe
- Elaborar todos los documentos proforma requeridos para el perfeccionamiento de las ventas y entrega tales como: minutas de promesa de compraventa, minutas de compraventa, actas de entrega material, contratos de mera tenencia. Así mismo todos los contratos, pagarés, y en general, los documentos legales, que se requieran para el desarrollo del proyecto.

2.3.5.2. Entrega–Recibo por parte del inversionista–propietario del proyecto al comprador de las unidades inmobiliarias resultantes del proyecto.

En este acápite se hará referencia a los proyectos que son comercializados mediante la figura de compraventa o beneficio de área conforme a lo señalado en la fase de comercialización.

El propietario–inversionista que comercializó el proyecto deberá cumplir con las estipulaciones contenidas en el contrato suscrito con sus compradores o beneficiarios de áreas. Para el caso concreto, se hará referencia a compradores en ambos sentidos y se hará claridad que cuando se está frente al beneficiario de área, se podrían encontrar consecuencias jurídicas diferentes, las cuales no viene al caso señalar.²⁴

1) Normas del Código Civil. Se retoma el contenido del acto de la compraventa, donde se debe partir de las obligaciones propias del contrato de compraventa, contenidas en el Título XXIII del Código Civil y se destaca la entrega del bien en el término estipulado y el saneamiento del inmueble, en cuanto al derecho propiedad

²⁴ Para tal efecto se recomienda el análisis que se realiza en el trabajo de grado “El contrato fiduciario inmobiliario: un estudio comparado entre el contrato de vinculación por beneficio de área y la promesa de compraventa. (Duque de Herrera, 2015)

pleno (que no se encuentre hipotecado, por ejemplo) o a las características del bien (libre de vicios redhibitorios-ocultos).

2) El Estatuto del Consumidor, consagrado en la Ley 1480 de 2012, reglamenta, entre otros, los siguientes aspectos relacionados con la entrega:

- a) En su artículo 6º, el productor, que en el caso de la comercialización de proyectos inmobiliarios es el propietario del mismo, deberá asegurar la idoneidad y seguridad de los bienes y servicios que ofrezca o ponga en el mercado, así como la calidad ofrecida, donde el producto no puede ser inferior o ir en contra de lo establecido en los reglamentos técnicos anteriormente vistos; de lo contrario existirá responsabilidad solidaria del productor y del proveedor, responsabilidad administrativa y responsabilidad por daños en el producto defectuoso.
- b) El artículo 8º indica que el término de la garantía legal es de 10 años por estabilidad y de 1 año por acabados. En este punto cabe aclarar que estabilidad, conforme a lo señalado en la NSR-10, se refiere a elementos estructurales, no estructurales y acabados y define acabados como las “partes y componentes de una edificación que no hacen parte de la estructura o de su cimentación”. Véase elementos no estructurales en el aparte A.13.1.
- c) El Decreto Reglamentario de la Ley 1480, Decreto 735 de 2013, establece en sus artículos 13 y 14, para efectos de hacer efectiva la garantía de bienes inmuebles, lo siguiente:

Artículo 13. Garantía legal de bienes inmuebles. En el caso de bienes inmuebles, para solicitar la efectividad de la garantía legal sobre acabados, líneas vitales del inmueble (infraestructura básica de redes, tuberías o elementos conectados o continuos, que permiten la movilización de energía eléctrica, agua y combustible) y la afectación de la estabilidad de la estructura, definidos en la Ley 400 de 1997, el consumidor informará por escrito dentro del término legal de la garantía, al productor o expendedor del inmueble el defecto presentado.

El productor o expendedor, entregará una constancia de recibo de la reclamación y realizará, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, una visita de verificación al inmueble para constatar el objeto de reclamo.

Parágrafo 1°. Cuando la solicitud de la garantía legal sea sobre los acabados y las líneas vitales, el productor o expendedor deberá responder por escrito al consumidor, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la visita de verificación del objeto del reclamo. Este término podrá prorrogarse por un periodo igual al inicial, cuando la complejidad de la causa del reclamo así lo requiera, situación que deberá ser informada por escrito al consumidor.

A partir de la fecha de la respuesta positiva dada al consumidor, el productor o expendedor reparará el acabado o línea vital objeto de reclamo, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la respuesta.

Si una vez reparado el acabado o la línea vital, se repite la falla, el consumidor a su elección, podrá solicitar una nueva reparación, la reposición del acabado o la línea vital afectados o la entrega de una suma equivalente al valor del acabado o línea vital afectados.

Parágrafo 2°. Frente a la reclamación por la afectación de la estabilidad de la estructura del inmueble, el productor o expendedor deberá responder por escrito al consumidor, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la realización de la visita de verificación señalada en el presente artículo. Este término podrá ser prorrogado por un periodo igual al inicial, cuando la complejidad de la causa del reclamo así lo requiera. En todo caso, deberá ser informado por escrito al consumidor.

A partir de la fecha de la respuesta positiva dada al consumidor y dentro del plazo que señalen los estudios técnicos que definan la solución a implementar, el productor o expendedor reparará el inmueble, restituyendo las condiciones de estabilidad requeridas conforme a las normas de sismo resistencia vigentes con que fue diseñado.

De no ser posible la reparación del inmueble ni restituir las condiciones de estabilidad que permitan la habitabilidad del mismo, el productor o expendedor del bien procederá a la devolución del valor total recibido como

precio del bien. Para tal efecto, y en caso de existir crédito financiero, reintegrará al consumidor tanto el valor cancelado por concepto de cuota inicial, así como la totalidad de las sumas de dinero canceladas por concepto de crédito a la entidad financiera correspondiente, debidamente indexado con base en la variación del IPC. Así mismo, deberá cancelar a la entidad financiera, el saldo total pendiente del crédito suscrito por el consumidor. Una vez realizada la devolución del dinero al consumidor y a la entidad financiera, se producirá la entrega material y la transferencia del derecho dominio del inmueble al productor o expendedor.

En caso de no existir crédito financiero, el productor o expendedor deberán reintegrar el valor total cancelado por concepto del bien, debidamente indexado con base en la variación del IPC.

En todo caso, el consumidor devolverá el inmueble libre de cualquier gravamen y deuda por concepto de impuestos, servicios públicos o cánones de administración.

La devolución del dinero se hará dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha en que el productor o expendedor y el consumidor suscriban la escritura pública de transferencia de la propiedad del inmueble a la persona indicada por el productor o expendedor y siempre que se hubiere procedido con el registro de la correspondiente escritura. Los gastos de la escritura pública y registro correrán por cuenta del productor o expendedor.

Parágrafo 3°. Para los bienes inmuebles, el término de la garantía legal de los acabados y las líneas vitales será de un (1) año y el de la estabilidad de la obra diez (10) años, en los términos del artículo 8° de la Ley 1480 de 2011.

Artículo 14. Garantía legal de bienes comunes de propiedades horizontales. En los bienes inmuebles sujetos al régimen de propiedad horizontal, la garantía legal sobre los bienes comunes deberá ser solicitada por el administrador designado en los términos del inciso 1° del artículo 50 de la Ley 675 de 2001 o las normas que la modifiquen o adicionen.

El procedimiento y términos para hacer efectiva la garantía legal de estos bienes, será el establecido en el artículo 13 del presente decreto, según corresponda.

Por otro lado, se establece la obligación, conforme al artículo 24 de dicho estatuto, de hacer entrega de los “Manuales de instrucciones”, que buscan educar sobre el uso y mantenimiento que se le debe dar al inmueble y de manera detallada, debe incluir las “obligaciones de mantenimiento y conservación”. Este manual debe ser entregado al comprador de manera física o virtual.

En conclusión, en la actualidad se evidencia una posición de avanzada en materia del cumplimiento de los derechos y obligaciones del productor hacia el consumidor de bienes inmuebles, y que sirve de base sólida para la defensa de sus derechos.

3) Normas de sismo resistencia. Son normas contenidas en la Ley 400 de 1997 y la NSR-10 que traen la obligación de cumplir con ciertos procedimientos para la entrega de los inmuebles al comprador:

a) El apartado I.2.2.1 señala en su literal h, que la constancia en la cual se manifiesta la construcción se realizó de acuerdo con el Reglamento de Sismo Resistencia suscrito por el supervisor técnico, el constructor y el titular de la licencia, debe ser entregada al propietario junto con una copia de los planos record de la obra construida y del registro escrito mencionado en el I.2.2.1.

b) En su apartado I.2.2.2.1 señala:

Quando se trate de edificaciones cubiertas por el régimen de copropiedad, el titular de la licencia, a nombre del cual se haya expedido la licencia de construcción, debe hacer entrega de una copia de los documentos de la supervisión técnica a la copropiedad.

4) Normas de propiedad horizontal. La Ley 675 del 2001 que reglamenta la entrega de los proyectos inmobiliarios sometidos al régimen de propiedad horizontal, señala:

a) Artículo 17. Divisibilidad de la hipoteca en la propiedad horizontal. En este artículo se permite dividir la hipoteca de los bienes de la copropiedad, mediante

créditos hipotecarios adquiridos por los compradores, cuando hacen parte de un proceso de comercialización. Para esto, el propietario inicial (el inversionista–propietario del proyecto) que figura como propietario en la matrícula de mayor extensión, podrá solicitar al acreedor hipotecario del préstamo con el cual garantizó el crédito de construcción, que en caso de que el comprador adquiriera una deuda hipotecaria, se divida la hipoteca inicial; en el caso de compradores que adquieren sin crédito hipotecario alguno, prohíbe que se suscriba la respectiva transferencia de dominio por parte del notario, sin la autorización del levantamiento de la hipoteca en la cuota o parte relacionada con el bien adquirido.

- b) Artículo 24. Entrega de los bienes comunes por parte del propietario inicial. La norma señala que, con la entrega de los bienes privados, se presume la entrega de los bienes comunes esenciales; y que los bienes comunes de uso general, se entreguen al delegado de la Asamblea General, “cuando se haya terminado la construcción y enajenación de un número de bienes privados que represente por lo menos el cincuenta y uno por ciento (51%) de los coeficientes de copropiedad.” Igualmente es de suma importancia lo señalado sobre la entrega que debe incluir los documentos de garantía expedidos por sus proveedores, los planos correspondientes a las redes eléctricas, las redes hidrosanitarias y, en general, de los servicios públicos domiciliarios.
- c) Artículo 52. Administración provisional. Señala que el propietario inicial es el administrador provisional hasta tanto se haya “enajenado un número de bienes privados que representen por lo menos el cincuenta y uno por ciento (51%) de los coeficientes de copropiedad”.

2.3.5.3. Entrega–Recibo por parte del inversionista–propietario del proyecto a la autoridad urbanística.

La licencia genera el cumplimiento de unas obligaciones por parte de su titular hacia la autoridad urbanística, que se deben haber cumplido al momento de finalizar el proyecto. Las dos principales son: el cumplimiento de las obligaciones y cargas contenidas en la licencia y la obtención del certificado denominado “permiso de ocupación”.

2.3.5.3.1. Cumplimiento de las obligaciones contenidas en licencia

La existencia de esta obligación está definida en el artículo 2.2.6.1.1.15 del Decreto 1077 de 2015 determina que "... el titular de la licencia o del permiso será el responsable de todas las obligaciones urbanísticas y arquitectónicas adquiridas con ocasión de su expedición" y del artículo 2.2.6.1.2.3.6, donde están contenidas las "obligaciones del titular de la licencia", y su numeral 2º que señala la necesidad de "ejecutar las obras de urbanización con sujeción a los proyectos técnicos aprobados y entregar y dotar las áreas públicas objeto de cesión gratuita con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público".

De forma especial, se señala lo relacionado con el cumplimiento de las Cesiones Obligatorias: el artículo 2.2.6.2.4 genera como obligación para los propietarios "realizar las cesiones obligatorias de terrenos que establezca el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que los desarrollen y complementen" y su entrega material de las cesiones se verifica, según el artículo 2.2.6.1.4.7, "mediante inspección realizada por la entidad municipal o distrital responsable de la administración y mantenimiento del espacio público", previa solicitud del responsable del cumplimiento de la licencia "a más tardar, dentro de los seis (6) meses siguientes al vencimiento del término de vigencia de la licencia o de su revalidación", donde dicha acta equivale al recibo material de las zonas, dejando constancia de su incumplimiento, si los hubiere, y el nuevo plazo para su ejecución. Por otro lado, la transferencia de dominio, según el artículo 2.2.6.1.4.6, se perfecciona con el "registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos", la cual debe otorgarse antes de las ventas del proyecto respectivo. El acto de la cesión, que es gratuito, estará sujeto a condición resolutoria, en el evento en que las obras y/o dotación de las zonas de cesión no se ejecuten en su totalidad durante el término de vigencia de la licencia o su revalidación.

2.3.5.3.2. Certificado de Permiso de Ocupación

El artículo 2.2.6.1.4.1 del Decreto 1077 de 2015, dispone que:

Certificado de permiso de ocupación. Es el acto mediante el cual la autoridad competente para ejercer el control urbano y posterior de obra, certifica mediante acta detallada el cabal cumplimiento de:

1. Las obras construidas de conformidad con la licencia de construcción en la modalidad de obra nueva otorgada por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para expedir licencias.
2. Las obras de adecuación a las normas de sismo resistencia y/o a las normas urbanísticas y arquitectónicas contempladas en el acto de reconocimiento de la edificación, en los términos de que trata el presente decreto.

Una vez concluidas las obras aprobadas en la respectiva licencia de construcción, el titular o el constructor responsable, solicitará el certificado de permiso de ocupación a la autoridad que ejerza el control urbano y posterior de obra.

Para este efecto, la autoridad competente realizará una inspección al sitio donde se desarrolló el proyecto, dejando constancia de la misma mediante acta, en la que se describirán las obras ejecutadas. Si estas se adelantaron de conformidad con lo aprobado en la licencia, la autoridad expedirá el Certificado de Permiso de Ocupación del inmueble. Cuando el proyecto deba cumplir con la supervisión técnica que trata el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo resistente – NSR – 10, y la norma que lo adicione, modifique o sustituya, se adicionará la constancia de los registros de esa supervisión.

En el evento de verificarse incumplimiento de lo autorizado en la licencia o en el acto de reconocimiento de la edificación, la autoridad competente se abstendrá de expedir el certificado correspondiente e iniciará el trámite para la imposición de las sanciones a que haya lugar.

En ningún caso se podrá supeditar la conexión de servicios públicos domiciliarios a la obtención del permiso de ocupación y/o demás mecanismos de control urbano del orden municipal o distrital. Dicha conexión únicamente se sujetará al cumplimiento de lo previsto en la Ley 142 de 1994 y sus reglamentaciones o a las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan.

Parágrafo. La autoridad competente tendrá un término máximo de quince (15) días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud para realizar la visita técnica y expedir sin costo alguno el certificado de permiso de ocupación.

Es importante, sin embargo, resaltar el Decreto 560 de 2005, derogado por el 1469 de 2010, que regulaba dicho certificado en su artículo 46 de igual forma, pero sin incluir el inciso relacionado con la prohibición de supeditar la conexión de servicios públicos, lo cual tuvo origen en una disposición del municipio de Medellín, donde en Decreto Municipal 1147 de 2005, modificado por el Decreto 2454 del mismo año, la alcaldía determinó que las empresas de servicios públicos solo podrían realizar conexión de servicios públicos a quienes contaran con el “recibo de obras”²⁵ consagrado en el Decreto 564; disposición que fue anulada mediante decisión de lo contencioso administrativo.

La Ley 1796 del 2016, en su artículo 6° creó igualmente la Certificación técnica de ocupación, al señalar:

Certificación técnica de ocupación. Una vez concluidas las obras aprobadas en la respectiva licencia de construcción y previamente a la ocupación de nuevas edificaciones, el supervisor técnico Independiente deberá expedir bajo la gravedad de juramento la certificación técnica de ocupación de la respectiva obra, en el cual se certificará que la obra contó con la supervisión correspondiente y que la edificación se ejecutó de conformidad con los

²⁵ El recibo de obras es el mismo Certificado de Ocupación; el artículo 2do del Decreto Municipal 2454 de 2005 señala que “Para todos los efectos del Decreto 1147, el Recibo de Obras equivale al certificado de cumplimiento de las obligaciones urbanísticas”.

planos, diseños y especificaciones técnicas, estructurales y geotécnicas exigidas por el Reglamento Colombiano de Construcciones Sismo resistentes y aprobadas en la respectiva licencia.

A la certificación técnica de ocupación se anexarán las actas de supervisión, las cuales no requerirán de protocolización. La certificación técnica de ocupación deberá protocolizarse mediante escritura pública otorgada por el enajenador del predio la cual se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria del predio o predios sobre los cuales se desarrolla la edificación, así como en los folios de matrícula inmobiliaria de las unidades privadas resultantes de los proyectos que se sometan al régimen de propiedad horizontal o instrumento que permita generar nuevas unidades de vivienda. En los proyectos de construcción por etapas de que trata la Ley 675 de 2001, para cada una de las nuevas edificaciones se deberá proceder de la manera prevista en este artículo.

Copia de las actas de la supervisión técnica independiente que se expidan durante el desarrollo de la obra, así como la certificación técnica de ocupación serán remitidas a las autoridades encargadas de ejercer el control urbano en el municipio o distrito y serán de público conocimiento.

Parágrafo 1°. En los casos, de edificaciones conformadas por unidades estructuralmente independientes, una vez concluidas las obras de cada una de estas y previamente a su ocupación se podrá expedir un certificado técnico de ocupación por unidad estructuralmente independientes.

En este caso, el certificado técnico de ocupación deberá protocolizarse en los folios de matrícula inmobiliaria de las unidades privadas de la respectiva unidad estructuralmente independiente.

Parágrafo 2°. En todo caso, para los efectos de control durante la obra, la autoridad municipal o distrital competente podrá realizar visitas y controles periódicos a la ejecución de las construcciones, cuya evidencia y resultados se consignarán en las actas de supervisión independientes y en las de inspección que realicen las autoridades encargadas de ejercer el control urbano.

Parágrafo 3°. La verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas corresponderá a las autoridades municipales y distritales, quienes ejercerán el control urbano de conformidad con lo previsto en el artículo 61 del Decreto número 2150 de 1995 y el artículo 109 de la Ley 388 de 1997, por lo cual no será objeto de la certificación de que trata el presente artículo ni podrá condicionar su expedición.

Siendo las normas remitidas en el parágrafo 3° (el Decreto 2150 y la Ley 388), las que regulan la competencia municipal en materia de control urbanístico, mal podría interpretarse que este certificado emitido por el Supervisor Técnico, necesario por sí, y que con la Ley de Vivienda Segura adquiere una connotación de publicidad y de suma importancia para el comprador de vivienda, desplaza la función de control, competencia municipal, por lo cual continúan vigentes el Certificado de Permiso de Ocupación otorgado por la municipalidad y la Certificación Técnica de Ocupación, donde a criterio del investigador, la primera que es de competencia municipal, tiene por objeto certificar el cumplimiento de la normatividad urbanística; mientras que la segunda, de competencia particular, tiene por objeto certificar el cumplimiento de la normatividad en materia de construcción sismo resistente, como se verá en el tercer capítulo de la presente investigación.

2.3.6. Administración inmobiliaria

En el ciclo de vida de las edificaciones se encuentra la continuación de la entrega del constructor a favor del propietario de los procesos y actividades que se han agrupado en una fase denominada de “administración inmobiliaria”, la cual se consolida en cabeza del propietario y que no es otra cosa que la ejecución de aquellas actividades que materializan los atributos del derecho de dominio de usar, de gozar y de disponer de la edificación hasta el cumplimiento de su vida útil. Para la presente investigación, se hace hincapié en algunas actividades inmobiliarias:

2.3.6.1. Mantenimiento

Además de la obligación administrativa y de un buen padre de familia de conservar los bienes inmuebles en estado óptimo, se encuentran en el Código Civil, artículos

2350, 2351, 2355, reglas generales en torno a la responsabilidad civil del propietario de edificaciones, generadas por la falta de mantenimiento necesario para conservarlas en buen estado:

Artículo 2350. Responsabilidad por edificio en ruina. El dueño de un edificio es responsable de los daños que ocasione su ruina, acaecida por haber omitido las reparaciones necesarias, o por haber faltado de otra manera al cuidado de un buen padre de familia.

No habrá responsabilidad si la ruina acaeciere por caso fortuito, como avenida, rayo o terremoto.

Si el edificio perteneciere a dos o más personas pro indiviso, se dividirá entre ellas la indemnización, a prorrata de sus cuotas de dominio.”

Artículo 2351. Daños causados por ruina de un edificio con vicio de construcción. Si el daño causado por la ruina de un edificio proviniera de un vicio de construcción, tendrá lugar la responsabilidad prescrita en la regla 3a. del artículo 2060.

Artículo 2355. Responsabilidad por cosa que cae o se arroja del edificio. El daño causado por una cosa que cae o se arroja de la parte superior de un edificio, es imputable a todas las personas que habitan la misma parte del edificio, y la indemnización se dividirá entre todas ellas, a menos que se pruebe que el hecho se debe a la culpa o mala intención de alguna persona exclusivamente, en cuyo caso será responsable ésta sola.

Si hubiere alguna cosa que, de la parte de un edificio, o de otro paraje elevado, amenace caída o daño, podrá ser obligado a removerla el dueño del edificio o del sitio, o su inquilino, o la persona a quien perteneciere la cosa, o que se sirviere de ella, y cualquiera del pueblo tendrá derecho para pedir la remoción.

En este sentido, nace la obligación de mantener en buen estado la edificación, con el objeto de evitar ser responsable de lo señalado en los artículos mencionados.

2.3.6.2. Convivencia y vecindad

La Ley 1801 de 2016 “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, reglamenta, como señala su objeto en el artículo 1º, “el cumplimiento

de los deberes y obligaciones para la sana convivencia de todas las personas en el territorio nacional”; norma que entrará a regir seis meses luego de su promulgación, es decir el 29 de enero del 2017, por lo que hasta ese momento siguen vigentes las normas que se derogan conforme a su artículo 242, en especial el anterior Código de Policía, contenido en el Decreto Ley 1355 de 1970, el Decreto 522 de 1971 que regula las contravenciones especiales de Política, la Ley 232 de 1995, que reglamenta el “funcionamiento de los establecimientos comerciales”, el procedimiento para la imposición de sanciones urbanísticas, originadas por el incumplimiento del Capítulo XI de la Ley 388 de 1997 que antes se reglamentaba por las normas del Código Contencioso Administrativo, la Ley 810 de 2003, además de otro tipo de normas no relacionadas con la administración inmobiliaria.

Igualmente, los departamentos y municipios tienen la facultad de expedir normas de convivencia y vecindad que incidan en el uso de los inmuebles, a través de la expedición de los Códigos de Policía Departamentales y Municipales, en desarrollo de la facultad consagrada por la Constitución Política en su artículo 300, numeral 8º para el caso de los departamentos (siendo competencia de las Asambleas Departamentales “dictar normas de policía en todos aquellos que no sea materia de disposición legal) y artículo 315 para las alcaldías (donde se determina que es atribución del alcalde es la primera autoridad de policía del municipio).

Para el caso de Medellín, se deben tener en cuenta, además del Código Nacional de Policía, el Código de Convivencia Ciudadana para el Departamento, expedido en la Ordenanza 18 del 2002 de la Asamblea Departamental y el Manual de Convivencia Ciudadana contenido en el Decreto Municipal 1324 de 2006.

Algunos aspectos a destacar que reglamentan los Códigos de Policía, en relación con el uso de los inmuebles, son:

- 1) Califica como comportamiento que pone en riesgo la vida y la integridad de las personas, la reparación de elementos que hacen parte de los inmuebles y que pueden producir riesgo a la vida e integridad (artículo 27 de la Ley 1801 de 2016),

y su sanción sería la aplicación de una medida correctiva que obliga a construir, cerrar, reparar, mantener, remover o destruir (demoler) el bien que causa peligro.

2) La Ley 1801 de 2016, en su título VII, reglamenta la “protección de bienes inmuebles”, que desarrolla la protección a la perturbación de los derechos de posesión o mera tenencia de los inmuebles, así como el control a la omisión de cerramiento y mantenimiento de lotes y fachadas de edificaciones e incluso la instalación de servicios públicos en inmuebles ocupados de forma ilegal.

3) En su título XIV “Del Urbanismo”, la Ley 1801 reglamenta, entre otros aspectos, los comportamientos contrarios al uso de inmuebles que afectan la “integridad urbanística”, tales como: parcelar, urbanizar, demoler o construir sin autorización legal, e incluso dando al inmueble una destinación diferente a la señalada en la licencia de construcción, así como desarrollar usos que generen contaminación o perturbación a los trabajadores al interior de una construcción, a un vecino o la comunidad en general, lo cual se encuentra expresamente regulado en su artículo 135, que señala los “comportamientos contrarios a la integridad urbanística.

Así, quien use un inmueble se encuentra obligado a respetar la convivencia armónica de un grupo social determinado, siendo desarrollo de la función social de la autoridad el respeto a las normas de convivencia y vecindad que regulan a estos grupos sociales y que están contenidos en los Códigos de Policía, ya que nadie puede “arbitrariamente” usar, gozar y disponer los inmuebles de su propiedad.²⁶

2.3.6.3. Arrendamiento de inmuebles

El propietario, en desarrollo de los atributos de usar y gozar su propiedad inmobiliaria, puede determinar la suscripción de un contrato de arriendo como mecanismo para que, a cambio del pago de un canon o contraprestación mensual

²⁶ La Sentencia C-595/99 de la Corte Constitucional estudia el contenido del artículo 669 del Código Civil que reglamenta del Derecho de Dominio o Propiedad, cuyo texto original señalaba: “Artículo 669. El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno.”, decidiéndose, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, declarar la inexecutable del adverbio “arbitrariamente” (C-595, 1999).

de carácter económico, él mismo (quien para efectos del contrato se denominará arrendador) conceda a otra persona natural o jurídica (que se denominará arrendatario) el goce de uno o más bienes inmuebles, con el fin de que se destine a un uso específico, según el tipo de inmueble, conforme a lo señalado en la licencia de construcción: vivienda, comercio o servicios tales como oficinas, bodegas, consultorios, hotelería, entre otros.

El Código Civil en su Título XXVI, artículos 1973 al 2078, reglamenta el Contrato de Arrendamiento, definiendo el mismo en su artículo 1973, como:

Aquel que en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado.

Se encuentran diversas reglamentaciones especiales para el arriendo de bienes inmuebles destinados a vivienda urbana (Ley 820 de 2003, reglamentada en el Decreto 1077 de 2015, en sus artículos 2.1.4.1.1. al 2.1.4.4.5.3.), al igual que para inmuebles destinados al uso como establecimientos de comercio (Código de Comercio, artículos 518 al 524).

Quien desee dar en arriendo su propiedad podrá realizarlo de forma directa o a través de sociedades especializadas, denominadas agencias de arrendamiento, con las cuales el propietario suscribe un contrato de administración de inmuebles, el cual no es otra cosa que un contrato de mandato, donde la agencia adquiere la obligación con el propietario de administrar el contrato de arriendo suscrito con el arrendatario, en especial, el pago del canon de arrendamiento. Las empresas administradoras de inmuebles deben cumplir con ciertas obligaciones contenidas en el Capítulo VIII de la Ley 820 de 2003, como la matrícula del arrendador. Igualmente, existen las Sociedades Especializadas en Arriendo, cuyo objeto social único es el arriendo y que deben distinguirse con la sigla SEA, los fondos de inversión inmobiliaria, que deben distinguirse como FONDO DE INVERSIÓN INMOBILIARIA o la sigla FINMO, según lo reglamentado en el Decreto 1077 de 2015.

El alquiler en sí, en especial en materia de vivienda, es una solución a los altos déficit de vivienda que se presentan y su regulación e institucionalización corresponden al desarrollo de la misma, como se destaca en el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, *Se busca vivienda en alquiler*.

Por estas razones, los gobiernos de la región deben incluir al alquiler como una opción adicional en la política de vivienda. Esta modalidad de tenencia debe entenderse como parte de un marco general e integral de políticas habitacionales y urbanas basadas en el concepto de vivienda como servicio que ofrezca, de manera imparcial, un continuo de opciones variadas que respondan a las preferencias y necesidades de diferentes segmentos de la demanda de una manera flexible. Así, las políticas de vivienda en alquiler deben ser un complemento, no un sustituto, a la vivienda en propiedad, responder al contexto y ser incrementales para que se adecuen a espacios y lugares específicos. Es así como el alquiler puede convertirse en parte de la solución a los problemas de vivienda que aún aquejan a la región. (Blanco, Fretes Cibils, & Muñoz, *Se busca vivienda en Alquiler. Opciones de política en América Latina y el Caribe*, 2014).

2.3.6.4. Tasación inmobiliaria

Los inmuebles serán objeto de transacciones económicas o podrán servir de garantía hipotecaria en un contrato de mutuo, por lo cual se requiere conocer el precio o valor del mismo, surgiendo así la necesidad de explicar el concepto de valuación o tasación inmobiliaria. La Ley 1673 de 2013, que reglamenta la actividad del evaluador, en su artículo 3º incluye definiciones que son pertinentes de resaltar:

Artículo 3. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderán como:

- a) Valuación: Es la actividad, por medio de la cual se determina el valor de un bien, de conformidad con los métodos, técnicas, actuaciones, criterios y herramientas que se consideren necesarios y pertinentes para el dictamen. El dictamen de la valuación se denomina avalúo;
- b) Avalúo Corporativo: Es el avalúo que realiza un gremio o lonja de propiedad raíz con la participación colegiada de sus agremiados;

c) Avaluador: Persona natural, que posee la formación debidamente reconocida para llevar a cabo la valuación de un tipo de bienes y que se encuentra inscrita ante el Registro Abierto de Avaluadores;

e) Sector Inmobiliario: Sector de la economía nacional compuesto por las actividades y servicios inmobiliarios que involucran las siguientes actividades:

Valuación de todo tipo de inmuebles, venta o compra, administración, construcción, alquiler y/o arrendamiento de inmuebles, promoción y comercialización de proyectos inmobiliarios, consultoría inmobiliaria, entre otras actividades relacionadas con los anteriores negocios.

Para determinar el alcance de valor del bien, se acatará la definición que traen los expertos avaluadores Diter Castrillón, Francisco Ochoa y Ricardo Castrillón:

Valor de mercado es la cantidad estimada por la cual, en la fecha de valoración, se intercambiaría voluntariamente una propiedad entre un comprador y un vendedor en una transacción libre después de una comercialización adecuada en la que cada una de las partes ha actuado experimentada, prudentemente y sin presiones (Castrillón Oberndorfer, Ochoa Ochoa, & Castrillón Restrepo, 2004, p. 34).

La tasación o valoración de inmuebles ha tenido un desarrollo reciente de suma importancia, en cuanto a su reglamentación legal y técnica, así como en lo referido a las precisiones que el Consejo de Estado ha hecho en materia del reconocimiento de precios cuando se adquieren inmuebles por parte del Estado para el desarrollo de proyectos de su interés.

Desde lo legal, además de la expedición de la Ley del Avaluador ya señalada, la Ley 1682 de 2013 o Ley de Infraestructura, reglamenta la gestión y adquisición de predios para los proyectos que versen sobre la materia; adicionalmente el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, ha expedido las resoluciones 620 de 2008 (que reglamenta el procedimiento para los avalúos realizados en el marco de la Ley 388

de 1997) y 898 de 2014 (que reglamenta los avalúos relacionados con la Ley 1682 de 2013).

En relación con lo señalado por el Consejo de Estado, este ha repetido en diversas oportunidades, que el Estado debe reconocer, en materia de adquisición de inmuebles, el daño emergente y el lucro cesante debidamente probados y no solo el precio del inmueble.

...la Jurisprudencia ha estimado que la indemnización que se reconoce a quienes se ven afectados con la expropiación, tiene carácter reparatorio y debe comprender no sólo el precio comercial del bien sino los demás perjuicios que pudieron causarse con tal medida, incluidos el daño emergente y el lucro cesante, es deber del interesado probar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuáles son los perjuicios y su monto y su nexo de causalidad con la expropiación decretada... (Consejo de Estado, 2016)

Desde una visión técnica, el ICONTEC ha venido desarrollando la búsqueda de la normalización de las actividades valuatorias, para lo cual tiene establecido una Unidad Sectorial de Normalización en materia de avalúos, específicamente en materia de valuaciones de bienes inmuebles Este comité se encarga de:

Realizar normas relacionadas con los procedimientos generales, enfoques y sus respectivas metodologías y técnicas para la valuación de bienes inmuebles. Adicional se ocupa de la elaboración de informes de valuación y de definir los parámetros que garantizan la idoneidad de los valuadores. (RNA Registro Nacional de Avaluadores, 2016).

2.3.6.5. Propiedad horizontal

Regulada por la Ley 675 de 2001, la propiedad horizontal se define como una forma especial de la propiedad donde coexiste la propiedad exclusiva y el derecho de comunidad o copropiedad; el primero sobre lo que se denomina bien privado y el segundo sobre los bienes que son la razón de ser de los primeros; es decir, permite su “existencia, estabilidad, funcionamiento, seguridad, uso, goce o explotación”, según lo consagrado en el artículo 2º de dicha Ley.

Sea que los bienes privados pertenezcan a uno o a varios propietarios, una edificación de una o varias plantas con unidades independientes o una parcelación, previa autorización de la autoridad urbanística correspondiente, podrá constituirse como propiedad horizontal, acogiéndose obligatoriamente al régimen de la Ley 675 del 2001.

Con la expedición de la normatividad se ha formalizado este proceso de la administración inmobiliaria, cuyo ejercicio busca, según lo señalado en su artículo 1º, “garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad”, lo que se logra gracias a medidas como la gestión de los bienes comunes a través de una persona jurídica diferente a los copropietarios de la denominada propiedad horizontal, que regula su gestión, sus responsabilidades y los procedimientos para la toma de decisiones y el cumplimiento de las mismas; igualmente entra en juego un régimen de convivencia y vecindad obligatorio para todos los copropietarios, las cuales son normas de obligatorio cumplimiento.

Vale la pena mencionar las obligaciones contempladas en la Ley 675 del 2001 para el propietario inicial, quien figura como propietario en la matrícula inmobiliaria y que constituye, libremente, dicho régimen, regulándose incluso los procesos de construcción por etapas. La constitución de la propiedad horizontal se genera con un procedimiento ejecutado ante la autoridad urbanística, donde en proyectos nuevos o ya construidos, el propietario solicita la aprobación de planos de propiedad horizontal, los cuales, según el Decreto 1077 en su artículo 2.2.6.1.3.1, numeral 5 señala como actuación urbanística:

Aprobación de los planos de propiedad horizontal. Es la aprobación que otorga el curador urbano, o la autoridad municipal o distrital competente para el estudio, trámite y expedición de las licencias, a los planos de alindamiento, cuadros de áreas o al proyecto de división entre bienes privados y bienes comunes de la propiedad horizontal exigidos por la Ley 675 de 2001 o la norma que la adicione, modifique o sustituya, los cuales deben corresponder fielmente al proyecto de parcelación, urbanización o

construcción aprobado mediante licencias urbanísticas o el aprobado por la autoridad competente cuando se trate de bienes de interés cultural. Estos deben señalar la localización, linderos, nomenclatura, áreas de cada una de las unidades privadas y las áreas y bienes de uso común.

Cierre segundo capítulo.

De un conocimiento detallado sobre cómo se desarrollan los proyectos en la *ciudad formal*, se logró comprender que la actividad desplegada para la elaboración de un inmueble requiere una alta profesionalización por parte del sector privado, difícil de improvisar. Igualmente permitirá que la institucionalidad, en especial un actor estatal con conocimiento del proceso, defina por qué, dónde, cuándo, cómo y con quién, se debe intervenir el ciclo de vida de las edificaciones.

3 EL CONTROL DEL ESTADO DE LA ACTIVIDAD EDIFICADORA

Conocido el ciclo de vida de las edificaciones, se identificarán las respuestas dadas por el Estado a las preguntas del por qué, dónde, cuándo, cómo y con quién se debe ejercer las actividades de “comprobación, inspección, fiscalización e intervención” (Real Academia Española, 2016).

De forma especial, se resaltaré que la mirada de control presentada no es la desarrollada por el Decreto 1077 de 2015, en su artículo 2.2.6.1.4.11, denominada “Competencia del control urbano”²⁷, ni la establecida en la Ley 400 de 1997, competencia de los supervisores técnico. Por el contrario, se presentará una mirada amplia al control como ejercicio de las actividades de comprobación, de inspección, de fiscalización y de intervención, que se ejecutan durante el ciclo de vida de las edificaciones, verificando el cumplimiento de la normatividad urbana, sismo resistente, reglamentos técnicos y normas técnicas que regulan la materia.

3.1. El interés del control

El porqué del control se refiere a las circunstancias que ameritan su existencia o, en términos del derecho penal, de cuál sería el interés jurídicamente protegido por el legislador o interés jurídico tutelable en el proceso de control.

La misión del Derecho penal está en asegurar a sus ciudadanos una convivencia libre y pacífica, garantizando todos los derechos establecidos jurídico-constitucionalmente. Si esta misión es denominada, a modo de síntesis, protección de bienes jurídicos, por bienes jurídicos han de entenderse todas las circunstancias y finalidades que son necesarias para el libre desarrollo del individuo, la realización de sus derechos fundamentales y el funcionamiento de un sistema estatal edificado sobre esa finalidad. (Roxin, 2013, p. 5).

²⁷ Decreto que compila el Decreto 1469 de 2010 y que incorpora un texto similar al Decreto 564 del 2006, derogado por el primero.

Es importante revisar las razones para que el Estado establezca actividades de control durante el ciclo de vida de las edificaciones.

3.1.1. Por la importancia del sector en el sistema económico

Como se analizó en el primer capítulo, una crisis en el sector de la construcción de edificaciones representa un alto costo para el sistema económico; crisis que no siempre estará ligada a procesos de contracción de la demanda o de la oferta, sino a factores externos con una baja calidad del producto construido o una deficiente planificación de la ciudades, que generarán productos poco rentables, insostenibilidad del sector e inseguridad jurídica a los inversionistas (desde quien invierte en el desarrollo, hasta quien adquiere los productos inmobiliarios desarrollados). Al inversionista, en especial al desarrollador, le interesará contar con normas que garanticen el acceso de la población al mercado formal de vivienda, restringiendo el acceso de la demanda a la informalidad, lo cual se traducirá inevitablemente en mayores ingresos para el sector. Frente al crecimiento de la ciudad informal, CAMACOL afirma continuamente, “que el crecimiento de las ciudades es inevitable, pero si la gestión urbana no supe las necesidades de la población y su desarrollo socioeconómico, el resultado es el crecimiento urbano informal y la marginalidad” (El Tiempo, 2016).

3.1.2. Un límite al ejercicio del derecho de propiedad

Como afirma el profesor Lemus Chois (2012), “el *ius edificandi* se convirtió en un derecho limitado en su contenido a lo que la ley urbanística y los planes de ordenación determinaran en cada caso concreto”, al referirse a los límites impuestos a la propiedad desde la reforma del año 1936 hasta la Constitución de 1986, que sirvió de base a la expedición de la Ley 9^o de 1989, hoy vigente, y que se reafirma en el contenido de la Constitución de 1991, en su artículo 58, al determinar que “La propiedad es una función social que implica obligaciones”. Esta función social se desarrolla en el proceso de planificación con los límites consagrados en la Ley 9^a de 1989 y la Ley 388 de 1997; esta última, en su artículo 2^o, consagran como principios del ordenamiento territorial la función social y ecológica de la propiedad,

la prevalencia del interés general sobre el particular, y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Así, los límites de este derecho a edificar se manifiestan desde la misma Ley 388, cuando en su artículo 1º, establece, como uno de los objetivos de la misma, en su numeral 3ero:

Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

La Corte Constitucional, al analizar la demanda contra el artículo 669 del Código Civil, que establecía como definición del derecho real de dominio aquel "...que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno", reafirma el límite al ejercicio del mismo establecido en la Constitución Política del año 91, así:

Es claro que el paso dado por el Constituyente de 1991, aleja aún más al ordenamiento jurídico colombiano, y ahora sí de modo inocultable y considerable, de la noción marcadamente individualista (aunque con innegables atenuantes), contenida en el artículo 669 del Código Civil, particularmente enfatizada por el adverbio arbitrariamente, así se hagan imposibles intentos hermenéuticos para restarle fuerza a esa palabra. ... La Corte ha afirmado, en múltiples ocasiones, que la propiedad, en tanto que derecho individual, tiene el carácter de fundamental, bajo las particulares condiciones que ella misma ha señalado.¹¹ Justamente los atributos de goce y disposición constituyen el núcleo esencial de ese derecho, que en modo alguno se afecta por las limitaciones originadas en la ley y el derecho ajeno pues, contrario sensu, ellas corroboran las posibilidades de restringirlo, derivadas de su misma naturaleza, pues todo derecho tiene que armonizarse con las demás que con él coexisten, o del derecho objetivo que tiene en la Constitución su instancia suprema. (C-595, 1999)

Existe un interés innegable del Estado de establecer unos límites al ejercicio del derecho individual de propiedad, mediante el ejercicio del control a la actividad edificadora, en aras de buscar el interés común, lo cual se realiza a través de las diferentes actividades que conforman el control de la actividad edificadora.

3.1.3. Mecanismo de planificación

El control inicia en el proceso de planificación de la ciudad. Establecer un límite al derecho de edificar conforme al ordenamiento urbano permite construir el modelo de ciudad propuesto en el proceso de planificación; modelo que se concreta en las normas urbanísticas que el propietario del inmueble deberá cumplir si desea desarrollarlo. La construcción de este modelo de ciudad ideal sería motivo suficiente para la existencia del control urbanístico. Los autores definen el control urbano como el ejercicio de la verificación de la actividad edificadora vs la planificación urbana, así:

El control urbano debe entenderse como la propuesta colectiva de reglas del juego para construir ciudad y posibilitar el ejercicio de derechos en el territorio, tanto de los sectores productivos como de los poblacionales, con el reconocimiento de sus diversidades, de sus expectativas y de sus fragilidades; además debe contribuir a que los equipamientos, los bienes y los servicios sean accesibles en forma armónica, funcional y equitativa para todos (Rodríguez Azuero, 2012, p. 389).

3.1.4. Como mecanismo para lograr una “vivienda adecuada”

El derecho a la vivienda adecuada como derecho fundamental (concepto emitido por ONU Hábitat en 2010) implica el control sobre la actividad para lograr la distribución equitativa del suelo entre diferentes grupos poblacionales; sin control, difícilmente se logra la seguridad en la tenencia. Un control a las edificaciones que no reúna los elementos mínimos de seguridad en materia de infraestructura, permite lograr ideales superiores como el de la vivienda digna para todo ciudadano. La Corte Constitucional, en sentencia de tutela, afirma que el control urbanístico tiene por objetivo la dignidad de la persona, la protección a la seguridad y a la vida de

quienes habitan la vivienda, cuando su infraestructura pone en peligro la vida de sus moradores:

Al respecto, se verifica que en el acto administrativo No. 1921 del 29 de septiembre de 2010, el Consejo de Gobierno de Bogotá consideró que “En el presente asunto, tenemos que la obra adelantada consiste en una construcción de un piso en latas, madera, plástico, pisos en tierra y sin estructura, lo que significa que se (sic) no se efectuaron obras de adecuación del terrero y no se tuvieron en cuenta parámetros técnicos básicos para una construcción, lo que la convierte en altamente vulnerable desde el punto de vista estructural ante procesos de origen natural como lluvias, vendavales, sismos y fenómenos de remoción de masa (...).De lo anterior, puede concluirse que la autoridad pretendió salvaguardar el derecho a la seguridad, y en últimas a la vida de los habitantes de la construcción, de manera que no estuvieran sometidos a un alto riesgo por destrucción. Es decir, en el caso concreto la autoridad administrativa pretendió amparar derechos fundamentales y salvaguardar a las personas que habitan la construcción de riesgos extraordinarios que ponían en peligro sus bienes jurídicos más esenciales. Por tanto, se debe concluir que el proceso administrativo adelantado contra la accionante encuentra respaldo en las finalidades de las normas de urbanismo ya aquí referenciadas, y en la Constitución Política misma. (T-816, 2012).

3.1.5. Como instrumento de poder

Algunas teorías políticas identifican el control de las actividades del individuo como un instrumento de poder de las clases dominantes que es ejercido en aras de mantener el *statu quo*. René Fernando Gutiérrez Rocha, en su investigación *Elementos para una contralectura del control urbano en Bogotá*, en materia de control, concluye:

El control urbano se constituye históricamente en un instrumento más de poder, útil para mantener unas relaciones de dominación económica, en perjuicio de los sectores más desfavorecidos de la población, adquiriendo en el modernismo una connotación disciplinaria basada en el castigo. En

consecuencia, las medidas adoptadas por las autoridades de policía hacen parte de ese discurso centralizado que no solo no responde a las necesidades fundamentales de la población, asociadas al orden urbano, como la vivienda y el trabajo, sino que ha sido radicalmente excluyente respecto de otros sistemas de autorregulación posible. (Gutiérrez Rocha, 2011, p. 68).

3.2. ¿Qué entendemos por control?

3.2.1. El control en la doctrina

Poca referencia tiene la doctrina en materia de un análisis específico del control de la actividad edificadora; lo identifica como control urbano, pero olvida otras instituciones que van más allá del mismo. Se encuentran algunas definiciones al respecto, como la vista anteriormente de Rodríguez Azuero, que se complementa así:

El control realizado sobre las intervenciones urbanísticas de los particulares en el territorio lo podríamos denominar control urbanístico, y el conjunto de actuaciones de los actores relacionadas con el desarrollo de estas intervenciones se considera la disciplina urbanística. (Rodríguez Azuero, 2012, p. 390).

En la identificación realizada por Salazar Guarín & Vergel Tovar (2009), denominada *Control urbano en aglomeraciones urbanas*, donde analiza la problemática presentada en las ciudades colombianas y, de forma especial, los casos de Bogotá y Barranquilla en materia de control urbanístico, se incluye la siguiente definición:

Aplicado al entorno urbano, el control se podría concebir de manera general como el seguimiento, la regulación, inspección, fiscalización e intervención sobre el sistema urbano, entendiendo por éste último el conjunto de componentes dinámicos que conforman una ciudad, sus interrelaciones, y las actividades económicas, sociales y ambientales que se desarrollan en ella. (Salazar Guarín & Vergel Tovar, 2009, p. 3).

En concordancia con lo expresado por los autores, el control urbano se debe dividir en tres etapas diferentes: planificación, fiscalización y sanción:

Este proceso abarca entonces tres momentos: planeación, regulación y sanción. El alcance del estudio se concentra en el ejercicio del control urbano entre el segundo y tercer momento dado que en la fase de planeación se toman las decisiones acerca del modelo de ocupación del territorio, mientras que en la fase de regulación es en donde se define el marco de acción para el ejercicio del CU. Éste último encaminado a monitorear el cumplimiento de la norma urbanística, así como el desarrollo de acciones que permitan prevenir escenarios que vayan en contravía de los escenarios “deseables” establecidos en la planeación. El tercer momento se genera con el incumplimiento de la norma urbanística, por consiguiente, el gobierno local debe proceder a la correspondiente sanción por la infracción de la misma. En el marco de lo anterior, es posible concluir que es necesario complementar el marco legal actual con herramientas legales especializadas en el CU durante el segundo y tercer momento, para verificar el cumplimiento e incumplimiento de la norma, que defina las etapas en la que intervienen la acción sancionatoria, entendida ésta como las acciones que se realizan posterior a una acción urbanística o edificadora. (Salazar Guarín & Vergel Tovar, 2009, p. 30.

Como se evidencia, la doctrina no analiza las actividades de “comprobación, inspección, fiscalización e intervención” (Real Academia Española, 2016) que se ejerce durante el ciclo de vida y se circunscribe solo a algunas actividades, sin sistematizar otras normas que igualmente tienen como función el control a lo largo del ciclo de vida de las edificaciones.

El acercamiento propuesto permitirá identificar las actividades de control durante todo el ciclo de vida de la edificación, sistematizando las conductas sujetas de control, la competencia de los mismos, la normatividad y los efectos jurídicos que pueden generarse por su incumplimiento. Se busca un concepto que vaya más allá de la noción tradicional de control urbanístico como mecanismo para lograr, además del modelo de ciudad establecido en las normas urbanísticas, la protección a la vida,

la integridad y el patrimonio de quienes participan durante las diferentes fases del ciclo de vida de una edificación²⁸, por lo que se propone la siguiente noción de control a la actividad edificadora:

El control de la actividad edificadora se refiere al desarrollo de las actividades de comprobación, inspección, fiscalización e intervención que ejecuta el Estado, particulares en ejercicio de funciones públicas, o particulares en ejercicio de su actividad profesional, e incluso los ciudadanos, al ejercicio del derecho que tiene cualquier ente público o privado de desarrollar, mantener o transformar un inmueble a lo largo del ciclo de vida de la edificación.

Esta noción pretende una mirada amplia al ejercicio por parte del Estado de las diferentes actividades de control sobre quienes participan durante los diferentes procesos que conforman el ciclo de vida de las edificaciones (promoción, diseño y licenciamiento, comercialización, construcción, entrega-recibo y mantenimiento); control que nace desde la definición del modelo de ciudad propuesto y que tiene como eje fundamental la función social de la propiedad.

Igualmente, esta noción tiene su soporte normativo en la Ley 1673 de 2013 o Ley del Avaluador, que incorpora en su artículo 3º, la noción de sector inmobiliario, involucrando varias actividades del ciclo de vida de las edificaciones, así:

Sector de la economía nacional compuesto por las actividades y servicios inmobiliarios que involucran las siguientes actividades:

Valuación de todo tipo de inmuebles, venta o compra, administración, construcción, alquiler y/o arrendamiento de inmuebles, promoción y comercialización de proyectos inmobiliarios, consultoría inmobiliaria, entre otras actividades relacionadas con los anteriores negocios.

28 Por ejemplo, el control ejercido por la supervisión técnica en el proceso constructivo, tendrá por objeto el cumplimiento de la normatividad sismo resistente que, conforme a lo señalado en el artículo 1º, de la Ley 400 de 1997, busca "reducir a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos.

El ciclo de vida y sus diferentes actividades inmobiliarias serán de interés del Estado, en mayor o menor medida, para limitar el *ius edificandi* y lograr la materialización de la función social de la propiedad.

3.2.2. Esquema regulatorio

El control a la actividad edificadora durante el ciclo de vida de la edificación es objeto de diferentes regulaciones, identificando los mismos, según el objeto que regula, así:

3.2.2.1. Normatividad relacionada con el ejercicio profesional

3.2.2.1.1. La moral y la ética

El primer marco regulatorio no es una regulación positiva, sino del campo de la moral. Partiendo de la crisis moral que atraviesan las actividades relacionadas con la edificación, la ética debería presentarse como una reflexión del actuar del individuo en relación con el ejercicio de su profesión, para verificar el cumplimiento de principios, de normas y de valores. Para un acercamiento de lo que se debe entender por moral y ética, se parte del concepto de Adela Cortina y Emilio Martínez:

Así, llamamos «moral» a ese conjunto de principios, normas y valores que cada generación transmite a la siguiente en la confianza de que se trata de un buen legado de orientaciones sobre el modo de comportarse para llevar una vida buena y justa. Y llamamos «Ética» a esa disciplina filosófica que constituye una reflexión de segundo orden sobre los problemas morales (Cortina & Martínez Navarro, 2001, p. 22).

La primera reflexión frente al control de la actividad es individual por parte del mismo actor que ejerce la actividad, sobre su actuar bueno y justo frente a sus principios, normas y valores. Luego se requiere una reflexión social por parte de la sociedad, donde los llamados a ejercer este control, además de la consciencia individual, son los gremios, tal cual lo explica unos de sus miembros:

Actualmente las evidencias hablan de ingenieros de diferentes especialidades, instituciones de egreso y de formación posgradual como partícipes de actos deshonestos, quedando expuestos en los medios de

comunicación, generando incertidumbre y desconfianza de dicha profesión para la sociedad. Es insensato con los ingenieros jóvenes, dejar falsas huellas como lo es hablar de algo y actuar diferente. Por tanto, creer en el actuar bien, genera compromisos personales que deben extenderse a orientar y dar formación a equipos de apoyo ingenieril con mente ética. Con el apoyo gremial, no se traspasarán los códigos de conducta y se evitará que actores asociados al ejercicio ingenieril presencien actos de corrupción. (Doran Garcia, 2015, p. 64).

Sin embargo, el deber ser de la sanción social y gremial está lejos de convertirse en una realidad, conforme lo explica el líder gremial, ingeniero Guillermo Sánchez Bolívar:

Aunque en los corrillos y en espacios cerrados se condenan los actos de corrupción ocurridos en todos los ámbitos del país, no hay, en términos generales, una sanción social de la ciudadanía para rechazar tales actos y para presionar el castigo de los responsables.

De igual manera, es necesario que las diversas organizaciones del país lideren un movimiento nacional para promover la cultura de la sanción social. Los gremios, las asociaciones científicas y profesionales, las instituciones educativas y muchas otras entidades con élites intelectuales tienen la responsabilidad de vigilar permanentemente la marcha del Estado y de los diversos sectores del país, mantener informada a la población sobre sus puntos de vista al respecto y ejercer la sanción social sobre entidades, funcionarios o ciudadanos infractores, cuando sea necesario. Por supuesto, la labor de los medios de comunicación y las redes sociales en la consecución de estos logros es muy importante. (Sanchez Bolivar, 2015, p. 62).

Sin embargo, aquel espíritu santanderista de querer regularlo todo por parte del Estado colombiano, ha generado en la ingeniería y la arquitectura, principales profesiones relacionadas con la actividad edificadora, dos regulaciones denominadas Códigos de Ética; es decir, normas positivas que establecen controles administrativos al deber ser, como el de:

Custodiar y cuidar los bienes, valores, documentación e información que, por razón del ejercicio de su profesión, se le hayan encomendado o a los cuales tenga acceso; impidiendo o evitando su sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos, de conformidad con los fines a que hayan sido destinados.

Dichas normas no son realmente reglamentos éticos; sino más bien normas de control administrativas que incorporan derechos, deberes, obligaciones y sanciones frente al mismo Estado, en desarrollo del control de la actividad. ¿Será que los ingenieros o arquitectos podrían reconocer que no existe un deber ser diferente al del derecho positivo?: es decir, un deber ser conformado por principios, por normas y por valores que esté más allá del contenido en los códigos de ética estatales.

3.2.2.1.2. Los Códigos de Ética del Ingeniero y el Arquitecto, de sus profesiones afines y labores auxiliares

Esta reglamentación positiva, denominada Códigos de Ética, se encuentra incorporada en Ley 842 de 2003, “por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones”, y la Ley 435 de 1998:

Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, se crea el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, se dicta el Código de Ética Profesional, se establece el Régimen Disciplinario para estas profesiones, se reestructura el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura en Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus profesiones auxiliares y otras disposiciones.

Dichas normas señalan la competencia y el procedimiento de control de las actividades en mención. El COPNIA o Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, que tiene origen en la Ley 94 de 1937 y que, conforme a lo señalado en el artículo 26 de la Ley 842 de 2003, es la “entidad pública que tiene la función de inspeccionar

y vigilar el ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares en general, en el territorio nacional”, autoriza:

... A nombre del Estado el ejercicio de una profesión que implica riesgo social, o suspendiendo del ejercicio profesional, previo la aplicación del debido proceso, a quienes se les compruebe la violación del Código de Ética o del correcto ejercicio de la profesión autorizada; esto último en su calidad de Tribunal de Ética de las profesiones tuteladas, por quejas interpuestas por la ciudadanía.” En razón de lo anterior, el COPNIA desarrolla su función mediante la expedición de cuatro herramientas legales a saber: tarjetas de Matrícula Profesional, para los ingenieros; de Certificado de Inscripción Profesional, para profesionales afines y profesionales auxiliares; de Certificado de Matrícula, para maestros de obra y Permisos Temporales, para profesionales graduados y domiciliados en el exterior que pretendan ejercer temporalmente en Colombia (COPNIA, 2016).

De otro lado, se encuentra el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares, entidad estatal que tiene a su cargo, conforme a lo señalado en la Ley 435 de 1998, el fomento, la promoción, el control y la vigilancia de la Arquitectura y sus profesiones auxiliares.

Ambos entes ejercen una función de control a través de procedimientos administrativos disciplinarios, que pueden dar lugar a sanciones, tales como la amonestación escrita, la suspensión en el ejercicio de la profesión hasta por cinco años y la cancelación de la matrícula profesional, así como la autorización para ejercer la actividad.

3.2.2.2. Normatividad relacionada con procesos y actos administrativos

Durante el ciclo de vida de la edificación, el Estado intervendrá autorizando el desarrollo de la misma o verificando el cumplimiento de requisitos, ya sea ante la misma entidad estatal o a particulares que ejercen funciones públicas (curadores y notarios). Así, durante cada acto administrativo, se deben ejecutar actividades de control; por ejemplo, al presentar el radicado de ventas en la fase de comercialización, la solicitud de licencia urbanística o la protocolización ante notario

de la escritura pública de compraventa durante la entrega del producto inmobiliario desarrollado, se ejecutarán actividades de control para verificar la legalidad del acto. Los actos administrativos deberán emitirse si y solo si se han cumplido con todas las formalidades que permiten su expedición. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado:

El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados.

Como expresión del poder estatal y como garantía para los administrados, en el marco del Estado de Derecho, se exige que el acto administrativo esté conforme no sólo a las normas de carácter constitucional sino con aquellas jerárquicamente inferiores a ésta. Este es el principio de legalidad, fundamento de las actuaciones administrativas, a través del cual se le garantiza a los administrados que, en ejercicio de sus potestades, la administración actúa dentro de los parámetros fijados por el Constituyente y por el legislador, razón que hace obligatorio el acto desde su expedición, pues se presume su legalidad. [...]

En este sentido, debemos decir que la administración debe actuar con sujeción al orden público normativo, entendido éste como "el conjunto de normas positivas absolutamente obligatorias, donde no cabe transigencia ni tolerancia, por afectar a los principios fundamentales de la sociedad, de una institución o de las garantías precisas para su subsistencia¿" (Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Guillermo Cabanellas), en donde el legislador ha previsto, como una forma de mantener el respeto por ese orden normativo, las acciones de simple nulidad (artículo 84 del Código Contencioso Administrativo), cuyo propósito principal es la conservación y restitución del principio de legalidad y las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho (artículo 85 del Código Contencioso Administrativo), en las que no sólo se busca la efectividad del principio de

legalidad sino la indemnización de los daños causados con la expedición del acto administrativo correspondiente. (C-1436, 2000).

3.2.2.3. Normatividad urbanística

La reglamentación relacionada con el control nace específicamente con la Ley 66 de 1968 (modificado por el Decreto-Ley 2610 de 1979), donde se regularon inicialmente las actividades de control en relación con la urbanización, la construcción y el crédito para la adquisición de viviendas, reglamentándose actividades de inspección y vigilancia. Muñoz Neira, en su obra *Urbanizadores Piratas*, señala:

La historia del control urbanístico realmente comienza en 1968 con la Ley 66 de diciembre 26 de ese año. Esta ley parte en dos la historia urbanística en Colombia: antes de ella, apenas unos intentos esporádicos, tímidos y no muy bien enfocados, y después de ella toda una serie de herramientas para evitar el desorden en materia de vivienda. (Muñoz Neira, 2004, p. 233.

Posteriormente, la Ley 9º de 1989, la misma Constitución Política promulgada en 1991, la Ley 388 de 1997, la Ley 400 de 1997 y la Ley 1796 de 2016, adicional a un sinnúmero de normas que se analizarán más adelante, reglamentan de manera más detallada las actuaciones urbanísticas. En especial, la nueva Constitución Política de 1991 establece en su artículo 311 que al municipio le corresponde “ordenar el desarrollo de su territorio”, señalando en el numeral 7º del artículo 313, la competencia del Concejo Municipal para “controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”.

3.2.2.4. Reglamentos y normas técnicas

Como se señaló en el apartado 2.3.2.2.3, durante el ciclo de vida de la edificación, en especial en los procesos de diseño y licenciamiento y de construcción, se hace obligatorio el cumplimiento de reglamentaciones y normas técnicas en la ejecución de diferentes actividades, las cuales incorporan controles, como el otorgamiento de las certificaciones técnicas, necesarias para la ocupación o uso de la edificación o sistema eléctrico. Estas han sido incorporadas, principalmente, por la entrada en

vigencia de la Ley 400 de 1997 y sus reglamentos técnicos conocidos como NSR, que se constituyen en control de la actividad edificadora; control que se radica en cabeza de particulares que cumplen una función certificadores y que tendrán consecuencias para el ejercicio del derecho de propiedad.

3.2.2.5. Normatividad relacionada con acuerdos contractuales

El proceso edificador, ya sea ejecutado por entidades públicas o privadas, implicará la suscripción de un sinnúmero de acuerdos de voluntad y de contratos que implicarán su control y seguimiento por las partes, por medio de normatividad específica que debe ser conocida por el gerente del proyecto, con el fin de lograr el desarrollo del objetivo contractual durante el ciclo de vida de la edificación.

3.2.2.6. Normatividad de procesos y actuaciones específicas

Existen normas de control relacionadas con procesos y actuaciones específicas, las cuales buscan regular algunas instituciones relacionadas con el ciclo de vida de la edificación, y que tienen incorporadas actuaciones de supervisión y vigilancia por parte del Estado o de particulares. Entre estas se encuentran: normas relacionadas con la propiedad horizontal (Ley 675 de 2001), los fondos de inversión inmobiliaria (artículo 2.1.4.4.1.1 del Decreto 1077 de 2015), el arrendamiento de vivienda urbana (Ley 820 de 2003), entre otras.

3.2.2.7. Normatividad penal

La Ley 66 de 1968, en su artículo 11º, que fue modificado por el artículo 6º del Decreto Ley 2610 de 1979, tipificaba la siguiente conducta como delito penal:

Incurrir en prisión de dos (2) a seis (6) años, quienes sin hallarse registrados ante el Superintendente Bancario anuncien o desarrollen las actividades de qué trata la Ley 66 y el presente Decreto, además de las sanciones que les corresponda por la comisión de otros delitos contemplados en el Código Penal.

La sanción será de uno (1) a cuatro (4) años, cuando existiendo el correspondiente registro se desarrollen las actividades de qué trata la Ley

66 de 1968 o el presente Decreto sin el permiso prescrito en el artículo 4 de este Decreto.

Cuando se trate de personas jurídicas incurrirán en las sanciones previstas en los incisos anteriores sus representantes legales y los miembros de la Junta Directiva cuando hayan participado en la decisión que trae como consecuencia la conducta infractora descrita.

Cuando se presenten las circunstancias de los incisos anteriores la Superintendencia Bancaria o cualquier ciudadano que tenga conocimiento de estos hechos dará cuenta el Juez Penal competente para que por sí mismo o mediante comisión a funcionario de instrucción le dé curso al proceso pudiendo solicitar de la Superintendencia Bancaria toda la información y documentación que estime pertinente.²⁹

Luego, en los años 80 y 90, la política de acceso al suelo en las ciudades estaba orientada por un subsidio a la oferta; el sistema UPAC iniciaba un camino tortuoso a la crisis y las instituciones estatales, cooptadas por las mafias políticas, iniciaban su proceso de liquidación (Instituto de Crédito Territorial y del Banco Central Hipotecario). Por otro lado, la demanda en materia de vivienda presentaba un escenario de crisis social, moral y económica, que se evidenciaba en hechos como el desplazamiento rural, el conflicto armado, el narcotráfico y la crisis económica latinoamericana; un escenario ideal que dio origen a los llamados *urbanizadores piratas*³⁰, que buscaban la comercialización de grandes áreas en las ciudades sin el lleno de los requisitos legales. La socióloga y planificadora urbana, Françoise Coupe, en su estudio sobre el caso de la familia Cock en la ciudad de Medellín, señala como origen de la urbanización pirata:

La urbanización pirata aparece entonces, no como un fenómeno al margen del desarrollo urbano o de las leyes de oferta y demanda, sino como un

²⁹ Se ha debatido sobre la derogatoria de esta norma con la entrada en vigencia del nuevo Código Penal, Ley 599 de 2.000, lo cual ha sido reconocido por la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de Septiembre 18 de 2001, con ponencia de Jorge Aníbal Gómez Gallego.

³⁰ En Bogotá fue ampliamente conocido el caso del senador Rafael Forero Fetecua; en Medellín Pablo Escobar Gaviria, capo del narcotráfico, urbanizó su propio barrio llamado "Medellín sin Tugurios", con el fin de entregarles vivienda a quienes atendían el basurero municipal.

producto lógico del sistema político y social imperante, de la coyuntura histórica y del mercado de la tierra urbana, dando respuesta a la necesidad de los sectores populares de acceder a un lote y producir su vivienda. (Coupe, F. 1993, p. 5).

Con el fin de lograr un control penal de las actuaciones dolosas de quienes se aprovechaban de las necesidades de vivienda popular y en consonancia con el trabajo que se venía realizando en materia de planificación urbana (Ley 9º de 1989), el Estado expide la Ley 308 de 1996, que tipifica como delito penal, en su artículo 2º, el delito del “urbanizador ilegal”, incorporado en el nuevo Código Penal, Ley 599 de 2000, que establece en su artículo 318, en el Título X, delitos contra el orden económico social, capítulo tercero:

Artículo 318. Urbanización ilegal. El que adelante, desarrolle, promueva, patrocine, induzca, financie, facilite, tolere, colabore o permita la división, parcelación, urbanización de inmuebles, o su construcción, sin el lleno de los requisitos de ley incurrirá, por esta sola conducta, en prisión de tres (3) a siete (7) años y multa de hasta cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Cuando se trate de personas jurídicas incurrirán en las sanciones previstas en los incisos anteriores sus representantes legales y los miembros de la junta directiva cuando hayan participado en la decisión que traiga como consecuencia la conducta infractora descrita.

La pena privativa de la libertad señalada anteriormente se aumentará hasta en la mitad cuando la parcelación, urbanización o construcción de viviendas se efectúen en terrenos o zonas de preservación ambiental y ecológica, de reserva para la construcción de obras públicas, en zonas de contaminación ambiental, de alto riesgo o en zonas rurales.

Parágrafo. El servidor público que dentro del territorio de su jurisdicción y en razón de su competencia, con acción u omisión diere lugar a la ejecución de los hechos señalados en los incisos 1 y 2 del presente artículo, incurrirá en inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de tres (3) a

cinco (5) años, sin perjuicio de las demás sanciones penales a que hubiere lugar por el desarrollo de su conducta.

Es pertinente la aclaración que hace la Corte Constitucional frente al fenómeno social de la urbanización ilegal, pues esta investigación comparte, como dice la Maestra Françoise, que la misma es producto “de la coyuntura histórica y del mercado de la tierra urbana” (Coupe, F. 1993, p. 5), la cual manifiesta que dicha necesidad debe ser tenida en cuenta al momento de evaluar e interpretar una conducta:

En el plano de la aplicación concreta de la disposición acusada, es imperativo que en los procesos penales tampoco se desconozcan los fenómenos sociales existentes ni las circunstancias que en cada caso rodeen al inculpado del delito en cuestión. Será tarea del juez competente la de definir si, respecto de cada sindicado, se configuran causales de justificación o exculpación, en los términos de ley. No es lo mismo ni puede ser tratada igual la situación de la persona que se encuentra en estado de necesidad impostergable, en especial cuando debe dar abrigo y protección a niños o a personas de la tercera edad, que la de quien establece como negocio, para sí o para otros, la invasión de tierras, utilizando muchas veces la misma necesidad de personas y familias. Para la Corte resulta definitiva la característica del tipo penal que expresamente califica el hecho de la invasión refiriéndose al propósito de obtener provecho ilícito, pues ella elimina la posibilidad de aplicarlo para sancionar a quien obra de buena fe. (C-157/97, 1997).

La tipificación del delito fue más allá que la tipificación de la conducta de los urbanizadores piratas, al calificar como conductas que configuran la Urbanización ilegal, acciones relacionadas con la “urbanización de inmuebles, o su construcción, **sin el lleno de los requisitos de ley**”. Requisitos legales que se presentan a lo largo de todo el ciclo de vida de la edificación. Por lo tanto, se podría decir que quien construya una edificación sin los requisitos de la NSR, estaría cometiendo el delito de urbanización ilegal, incluso, quien inicie un proceso de comercialización inmobiliaria sin dar lugar al proceso de radicado de ventas.

Adicional al delito de urbanización ilegal, algunas conductas presentes a lo largo del ciclo de vida de la edificación se podrían configurar como tipos penales, tales como los delitos de captación masiva y habitual de dineros (artículo 316), de perturbación de la posesión sobre inmueble (artículo 264) y la estafa (artículo 246).

3.3. El ejercicio del control durante el ciclo de vida de la edificación

El proceso edificador comprende una diversidad de actividades, de actores, de funciones y de responsabilidades; una mirada de 360° nos permite conocer las herramientas que lograrán concretar el desarrollo del modelo de ciudad soñada, la protección a la vida, a la integridad y al patrimonio de quienes en ella intervienen, garantizando su ejecución conforme a la licencia emitida, a las normas y reglamentos técnicos que incorporan las características del producto inmobiliario a construir, al respeto por las normas de comercialización de inmuebles como “mercancía”, llegando incluso a verificar la debida diligencia que debe regir al propietario o al tenedor del producto inmobiliario, durante su gestión. A continuación, se presentan los procesos de control que se deben desarrollar a lo largo del ciclo de vida de la edificación.

3.3.1. Promoción

La promoción es aquella “gestión de un agente inmobiliario, por medio de la cual se obtiene un consenso de voluntades para la realización de un proyecto inmobiliario”, que se ejecuta por una serie de actividades de pre factibilidad orientadas a consolidar el producto inmobiliario; no es una actividad reglada, como se había señalado en el aparte 2.3.1, por lo tanto, al estar en un órbita individual, el Estado limita su actuar a la entrega de una documentación, previa consulta del particular, donde se le informan las normas urbanísticas y usos del suelo (artículo 2.2.6.1.3.1 del Decreto 1077 de 2015, numeral 2º), a través de la autoridad urbanística, contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial y normas urbanísticas especiales, la factibilidad de servicios públicos (artículo 2.3.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015) y el certificado de tradición y libertad del inmueble objeto de estudio.

Sin embargo y dado que la promoción se basa en el conocimiento de las normas urbanísticas que afectan el desarrollo inmobiliario del bien, y en consonancia con lo expresado por Salazar Guarín & Vergel Tovar (2009), quienes manifiestan que una etapa del proceso de control es el proceso mismo de planificación, cuando el Concejo Municipal define el modelo de ciudad propuesto, la Corte Constitucional identifica la misma como una actividad regulatoria, propia de cualquier proceso de control:

En Colombia la planificación es relativamente nueva. Aunque ciudades como Bogotá y Medellín han tenido planes de desarrollo desde mediados de los años 50, solamente a partir de la ley 9 de 1989 las ciudades menores y municipios entran a ser objeto de planes de desarrollo de carácter altamente tecnista. El cambio en la concepción del Estado que se produjo a partir de la Constitución de 1991, ha incidido en la revisión de la relación Estado-Sociedad Civil- Territorio, lo que ha originado mayores responsabilidades para los gobiernos municipales. Es así como la ley 388 de 1997 ***pretende promover una cultura de la planificación en la cual el Estado es un regulador de la actividad privada***, para poner freno a la alocada carrera de transformación de la ciudad mediante la construcción indiscriminada de asentamientos urbanos, muchas veces en detrimento de los grupos sociales menos favorecidos. (T-325, 2002).

El proceso de expedición y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad es, por lo tanto, el inicio del proceso del control a la actividad edificadora y su competencia se encuentra en cabeza del municipio, de acuerdo a lo señalado en el artículo 311 de la Constitución Política, que establece que al municipio le corresponde “**ordenar el desarrollo de su territorio**”, y en el artículo 313, numeral 7º, que le asigna como función al Concejo Municipal, la de “**reglamentar** el uso del suelo y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”. En desarrollo de esta función, en el municipio de Medellín se han expedido los Acuerdos 62 de 1999, 46 de 2006 y 48 de 2014, que

configuran los diferentes Planes de Ordenamiento Territorial como normas urbanísticas.

3.3.1.1. Promoción en proyectos de vivienda social

Aunque se trata de una actividad de la órbita individual, desde la expedición de la Ley 66 de 1968 y con miras a proteger la vivienda social y sus beneficiarios, para desarrollar programas de vivienda por parte de las organizaciones populares de vivienda, se requiere un permiso previo que debe ser otorgado por el municipio, conforme a lo señalado en el Decreto-Ley 78 de 1987, reglamentado por la Resolución 44 de 1990 de la Superintendencia de Sociedades, sobre la “recepción anticipada de dineros con destino al desarrollo de planes y programas de vivienda adelantados por el sistema de autogestión, participación comunitaria o autoconstrucción”. Adicionalmente, la vigilancia de dichas organizaciones promotoras de vivienda social, corresponde a los alcaldes, conforme a la Ley 136 de 1994, modificada por el artículo 1º, de la Ley 753 de 2002, así:

Artículo 143. Funciones. Corresponde a los alcaldes de los municipios clasificados en categoría primera y especial, el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica, así como la aprobación, revisión y control de las actuaciones de las juntas de acción comunal, junta de vivienda comunitaria y asociaciones comunales de juntas domiciliadas en la municipalidad, de conformidad con las orientaciones impartidas al respecto, por el Ministerio del Interior.

El alcalde podrá delegar estas atribuciones en las instancias seccionales del sector público de gobierno.

El ejercicio de estas funciones está sujeto a la inspección y vigilancia del Ministerio del Interior, en los mismos términos que preceptúa la Ley 52 de 1990 y el Decreto 2035 de 1991, con respecto a los departamentos y Distrito Capital de Bogotá o normas que lo sustituyan.

PARÁGRAFO. El Gobierno Departamental podrá hacer extensiva la competencia a que se refiere este artículo a los municipios de su respectiva jurisdicción que tengan debidamente organizado el sector público de

gobierno, a instancia de los interesados, previo dictamen sobre su capacidad de gestión, efectuado por la dependencia departamental que ejerza la inspección, control y vigilancia a los organismos comunales.

3.3.2. Diseño y licenciamiento

Las actividades de diseño y licenciamiento, que fueron analizadas en detalle en el aparte 2.3.2, implican la ejecución de labores de diseño en relación con la factibilidad jurídica, financiera, comercial y administrativa del proyecto, así como la de la edificación propiamente. Es importante revisar los controles que se presentan en cada una de ellas.

3.3.2.1. Control en las actividades de factibilidad jurídica, financiera, comercial y administrativa del proyecto

El control de las actividades de diseño relacionadas con la factibilidad jurídica, financiera, comercial y administrativa es propio de los acuerdos contractuales suscritos. Sin embargo, se hará referencia de forma especial a dos instituciones: la extinción de dominio y el esquema societario o fiduciario, mecanismos de control de la actividad.

3.3.2.1.1. La extinción de dominio

En relación con la factibilidad jurídica del proyecto es necesario estudiar los efectos que generan las normas expedidas en desarrollo de la política contra el crimen organizado y el narcotráfico, que afectan la titularidad inmobiliaria, donde el Estudio de Títulos, como análisis riguroso de los títulos y modos de adquisición de la propiedad inmueble, se presenta como una oportunidad por parte de las entidades financieras que apalancan al proyecto, al propietario–inversionista del proyecto y a los futuros compradores, para realizar un saneamiento de los mismos, minimizando los riesgos presentes. En relación con extinción de dominio, donde la Corte Constitucional ha determinado:

La extinción del dominio es una institución autónoma, de estirpe constitucional, de carácter patrimonial, en cuya virtud, previo juicio independiente del penal, con previa observancia de todas las garantías

procesales, se desvirtúa, mediante sentencia, que quien aparece como dueño de bienes adquiridos en cualquiera de las circunstancias previstas por la norma lo sea en realidad, pues el origen de su adquisición, ilegítimo y espurio, en cuanto contrario al orden jurídico, o a la moral colectiva, excluye a la propiedad que se alegaba de la protección otorgada por el artículo 58 de la Carta Política. En consecuencia, los bienes objeto de la decisión judicial correspondiente pasan al Estado sin lugar a compensación, retribución ni indemnización alguna. ... No se trata de una sanción penal, pues el ámbito de la extinción del dominio es mucho más amplio que el de la represión y castigo del delito. Su objeto no estriba simplemente en la imposición de la pena al delincuente sino en la privación del reconocimiento jurídico a la 35 propiedad lograda en contravía de los postulados básicos proclamados por la organización social, no solamente mediante el delito sino a través del aprovechamiento indebido del patrimonio público o a partir de conductas que la moral social proscribiera, aunque el respectivo comportamiento no haya sido contemplado como delictivo ni se le haya señalado una pena privativa de la libertad o de otra índole. Será el legislador el que defina el tipo de conductas en las cuales se concretan los tres géneros de actuaciones enunciadas en el mandato constitucional. (C-958, 2014).

3.3.2.1.2. Fiducia inmobiliaria o sociedad comercial

Tal como se especificó en el segundo capítulo, el diseño del esquema mediante el cual se ejecuta el proyecto en todas sus fases (organización de la inversión a realizar, del acuerdo de voluntades de los inversionistas y del esquema de ventas o administración), bien sea esquema fiduciario o mediante sociedades comerciales, incorporará actividades de control en la gestión de la institucionalidad. Si se decide por un esquema fiduciario o una sociedad de inversión inmobiliaria, la misma será sujeto de control en mayor grado por el Estado a través de la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Sociedades y el mismo Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, por cuanto involucra la administración y gestión, ya sea de fondos de inversión de carteras inmobiliarias, captación de recursos en el mercado de valores o beneficios tributarios en su gestión. Por otro lado, si el esquema es

mediante la constitución de sociedades comerciales que no reúnan requisitos de vigilancia y control por parte de los organismos estatales, y no incurren en alguna de las causales establecidos en cada caso, su control es más difuso, pues solo deben atender el cumplimiento de las obligaciones establecidas para cualquier institución societaria.³¹

3.3.2.2. Control en las actividades de diseño y licenciamiento de la edificación.

Las actividades técnicas de diseño y licenciamiento de la edificación, al contrario de la fiducia inmobiliaria o sociedad comercial, sí se encuentran ampliamente reguladas, tal como se analizó en el segundo capítulo. A continuación, se establecen las actividades de control que se ejecutan en la fase de revisión de diseños y licenciamiento.

3.3.2.2.1. Durante la revisión de diseños

La revisión de los diseños como control formal fue establecida por la Ley 400 de 1997 y se realiza sobre diseños estructurales, no estructurales y estudios geotécnicos. El revisor de diseños, según el artículo 4º de dicha norma es:

El ingeniero civil diferente del diseñador e independiente laboralmente de él, que tiene la responsabilidad de revisar los diseños estructurales y estudios geotécnicos; o el arquitecto o ingeniero civil o mecánico que revisa los diseños de elementos no estructurales, para constatar que la edificación propuesta cumple con los requisitos exigidos por esta ley y sus reglamentos.

Conforme a lo señalado en el artículo 42 de la Ley 400 de 1997 la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes, debe establecer el alcance y procedimiento de la labor de revisión de diseños (de elementos estructurales y no estructurales y del estudio geológico), la cual ha emitido las Resoluciones 4 y 15 del 2004 y 2016 respectivamente, reglamentando dichas actividades, así:

³¹ Las causales de vigilancia de las entidades anteriores, se pueden encontrar en www.superfinanciera.gov.co y www.supersociedades.gov.co

Tabla 4

Comparativo Resoluciones 4 de 2004 y 15 de 2016 (Art. 42 Ley 400 de 1997)

RESOLUCIÓN 4 DE 2004	RESOLUCIÓN 15 DE 2015
<p>Revisor de los diseños – Es el ingeniero civil, diferente del diseñador e independiente laboralmente de él, que tiene la responsabilidad de revisar los diseños estructurales y estudios geotécnicos, o el arquitecto, ingeniero civil o mecánico, quien revisa los diseños de elementos no estructurales dentro del trámite de expedición de una licencia de construcción, para constatar que la edificación propuesta cumple con los requisitos exigidos por la Ley 400 de 1997 y del Reglamento Sismo Resistente.</p>	<p>Revisor de los diseños — Es el ingeniero civil, diferente del diseñador e independiente laboralmente de él, que tiene la responsabilidad de revisar los diseños estructurales y estudios geotécnicos, o el arquitecto, ingeniero civil o mecánico, que revisa los diseños de elementos no estructurales, o el arquitecto, ingeniero civil o hidráulico o mecánico, quien revisa los diseños para medios de evacuación y protección contra incendio, de instalaciones de detección y alarma de incendio, los planos de sistemas de control de humo y los planos de señalización e iluminación de emergencia dentro del trámite de expedición de una licencia de construcción, para constatar que la edificación propuesta cumple con los requisitos exigidos por la Ley 400 de 1997 y del Reglamento Sismo Resistente vigente.</p>
<p>3.6. REVISIÓN DE DISEÑOS ESTRUCTURALES 3.6.1. Objeto: Consiste en la revisión de los diseños estructurales para determinar la bondad de los procedimientos empleados y el cumplimiento de los requisitos de diseño contenidos en la normativa sismo resistente. 3.6.2. Alcance de los trabajos: El revisor debe estudiar y emitir concepto sobre lo siguiente: Avalúo de cargas utilizado. Definición de los parámetros de diseño sísmico. Procedimiento de análisis estructural empleado. Verificación de las derivas y deflexiones verticales de la estructura. Procedimientos de diseño de los elementos estructurales. Revisión de los planos estructurales. Revisión del seguimiento de las recomendaciones del estudio geotécnico. 3.6.3. Entregas: El revisor de los diseños estructurales debe entregar como culminación de sus trabajos, lo siguiente: Memoria de los trabajos de revisión realizados.</p>	<p>3.6. REVISIÓN DE DISEÑOS ESTRUCTURALES 3.6.1. Objeto: Consiste en la revisión de los diseños estructurales para determinar la bondad de los procedimientos empleados y el cumplimiento de los requisitos de diseño contenidos en la normativa sismo resistente. 3.6.2. Alcance de los trabajos: El revisor debe estudiar y emitir concepto sobre el cumplimiento del Reglamento NSR- 10 con respecto a lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> • Avalúo de cargas utilizado. • Definición de los parámetros de diseño sísmico. • Definición de los parámetros que determinan la resistencia al fuego de los elementos estructurales. • Procedimiento de análisis estructural empleado. • Verificación de las derivas y deflexiones verticales de la estructura. • Procedimientos de diseño de los elementos estructurales. • Procedimientos de diseño de la resistencia al fuego de los elementos estructurales. • Revisión de los planos estructurales. </p>

<p>Diagnóstico de si el proyecto fue realizado adecuadamente a no. En caso de que haya deficiencias en el diseño, debe entregarse una relación de las partes del diseño que deben ser corregidas.</p> <p>3.6.4. Grado de complejidad: Se utiliza el mismo grado de complejidad definido en 3.3.5 para los diseños estructurales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión del seguimiento de las recomendaciones del estudio geotécnico. <p>3.6.3. Entregas: El revisor de los diseños estructurales debe entregar como culminación de sus trabajos lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Memoria de los trabajos de revisión realizados. • Diagnóstico de si el proyecto fue realizado adecuadamente y cumpliendo el Reglamento NSR-10. • En caso de que haya deficiencias en el diseño, debe entregarse una relación de las partes del diseño que deben ser corregidas. <p>3.6.4. Grado de complejidad: Se utiliza el mismo grado de complejidad definido en 3.3.5 para los diseños estructurales.</p>
<p>3.7. REVISIÓN DE DISEÑOS DE ELEMENTOS NO ESTRUCTURALES</p> <p>3.7.1. Objeto: Consiste en la revisión de los diseños de los elementos no estructurales para determinar la bondad de los procedimientos empleados y el cumplimiento de los requisitos de diseño contenidos en la normativa sismo resistente.</p> <p>3.7.2. Alcance de los trabajos: El revisor debe estudiar y emitir concepto sobre lo siguiente: Avalúo de cargas utilizado. Definición de los parámetros de diseño sísmico de los elementos no estructurales. Procedimiento de análisis empleado. Verificación de las derivas y deformaciones a que se verán sometidos los elementos no estructurales. Procedimientos de diseño de los elementos no estructurales. Revisión de los planos de elementos no estructurales.</p> <p>3.7.3. Entregas: El revisor de los diseños de elementos no estructurales debe entregar como culminación de sus trabajos, lo siguiente: Memoria de los trabajos de revisión realizados. Diagnóstico de si el diseño fue realizado adecuadamente.</p>	<p>3.8. REVISIÓN DE DISEÑOS DE ELEMENTOS NO ESTRUCTURALES</p> <p>3.8.1. Objeto: Consiste en la revisión de los diseños de los elementos no estructurales para determinar la bondad de los procedimientos empleados y el cumplimiento de los requisitos de diseño contenidos en la normativa sismo resistente.</p> <p>3.8.2. Alcance de los trabajos: El revisor debe estudiar y emitir concepto sobre el cumplimiento del Reglamento NSR- 10 con respecto a lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avalúo de cargas utilizado. • Definición de los parámetros de diseño sísmico de los elementos no estructurales. • Definición de los parámetros que determinan la resistencia al fuego de los elementos no estructurales. • Parámetros de diseño para los sistemas hidráulicos de extinción de incendio y para los sistemas eléctricos de detección y alarma de incendio. • Procedimiento de análisis empleado. • Verificación de las derivas y deformaciones a que se verán sometidos los elementos no estructurales. • Procedimientos de diseño de los elementos no estructurales. • Revisión de los planos de elementos no estructurales, incluyendo los planos de medios

<p>En caso de que haya deficiencias en el diseño, debe entregarse una relación de las partes del diseño que deben ser corregidas.</p> <p>3.7.4. Grado de complejidad: Será el mismo definido en 3.5.4.</p>	<p>de evacuación, los planos hidráulicos de instalaciones de extinción de incendio, los planos eléctricos de instalaciones de detección y alarma de incendio, los planos de sistemas de control de humo y los planos de señalización e iluminación de emergencia.</p> <p>3.8.3. Entregas: El revisor de los diseños de elementos no estructurales debe entregar como culminación de sus trabajos, lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Memoria de los trabajos de revisión realizados. • Diagnóstico de si el diseño fue realizado adecuadamente y cumpliendo el Reglamento NSR-10. <p>En caso de que haya deficiencias en el diseño, debe entregarse una relación de las partes del diseño que deben ser corregidas.</p> <p>3.8.4. Grado de complejidad: Será el mismo definido en 3.5.4.</p>
<p>No fue reglamentada la revisión de estudios geotécnicos</p>	<p>3.7. REVISIÓN DE ESTUDIOS GEOTÉCNICOS</p> <p>3.7.1. Objeto: Consiste en la revisión de los estudios geotécnicos para determinar la bondad de la exploración del subsuelo, el alcance de los ensayos de laboratorio realizados, los diseños realizados desde el punto de vista de geotécnica, la determinación del tipo de perfil de suelo subyacente, los efectos de sitio desde el punto de vista sísmico, las recomendaciones para el diseño estructural y la construcción de la cimentación y los parámetros para determinar la interacción suelo-estructura cuando se requiera este análisis.</p> <p>3.7.2. Alcance de los trabajos: El revisor debe estudiar y emitir concepto sobre el cumplimiento del Reglamento NSR- 10 con respecto a lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La exploración geotécnica realizada. • Los ensayos de laboratorio realizados. • Los diseños geotécnicos y los criterios adoptados por el diseñador. • Las recomendaciones para el diseño estructural de la cimentación. • Las recomendaciones para construcción de la cimentación, incluyendo el procedimiento de excavación.

	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando se haya realizado un estudio particular de sitio, el revisor debe conceptuar sobre él. • Revisión del seguimiento de las recomendaciones del estudio geotécnico. <p>3.7.3. Entregas: El revisor de los estudios geotécnicos debe entregar como culminación de sus trabajos lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Memoria de los trabajos de revisión realizados. <p>Diagnóstico de si el estudio geotécnico fue realizado adecuadamente y cumpliendo el Reglamento NSR-10.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En caso de que haya deficiencias en el estudio geotécnico, debe entregarse una relación de las partes del estudio que deben ser corregidas. <p>3.7.4. Grado de complejidad: Se utiliza la misma categoría de la unidad de construcción definida en 3.4.4.</p>
--	--

Fuente: elaboración propia (2016).

Igualmente, conforme a la NSR-10, el ingeniero geotecnista (quien hace el estudio de suelos), conforme a lo señalado en el apartado A.7.2.4, debe “revisar y avalar los resultados obtenidos por el ingeniero estructural, en lo concerniente a las recomendaciones para interacción suelo estructural del estudio geotécnico y a la validez de los resultados de interacción suelo-estructura obtenidos con base en sus propias recomendaciones”.

El momento clave de este proceso de revisión, conforme a lo señalado en la Ley 400 de 1997, Título IV, es cuando la autoridad urbanística obligatoriamente procede a verificar el cumplimiento de las normas durante el proceso de licencia, conforme a lo señalado en sus artículos 15, 16 y 17. El artículo 15, originalmente establecía:

Artículo 15. Obligatoriedad. El Curador o las oficinas o las dependencias distritales o municipales a cargo de la expedición de las licencias, deben constatar previamente que la edificación propuesta cumple los requisitos exigidos por la presente ley y sus reglamentos, mediante la revisión de los planos, memorias y estudios de los diferentes diseños mencionados en el Título III.

Parágrafo. La revisión de los diseños puede ser realizada por el Curador o por funcionarios de las oficinas o dependencias municipales o distritales encargadas de expedir las licencias de construcción; o bien, a costo de quien solicita la licencia, con un profesional particular, calificado para tal fin de conformidad con los requisitos establecidos en el Capítulo 3, Título VI de esta ley, diferente del diseñador o independiente laboralmente de él, el cual por medio de un memorial dirigido a las oficinas o dependencias mencionadas, indique el alcance de la revisión efectuada el cumplimiento de las normas de la presente ley y sus decretos reglamentarios.

Sin embargo, la Ley 1796 de 2016, Ley de Vivienda Segura, modifica el contenido de su parágrafo, en su artículo 3º, así:

Artículo 3º. Modifíquese el parágrafo del artículo 15 de la Ley 400 de 1997, el cual quedará así:

Parágrafo. La revisión de los diseños estructurales de las edificaciones cuyo predio o predios permitan superar más de dos mil (2.000) metros cuadrados de área construida, independientemente de su uso, será realizada a costo de quien solicita la licencia, con un profesional particular, calificado para tal fin, de conformidad con los requisitos establecidos en el Capítulo III Título VI de esta ley, diferente del diseñador e independiente laboralmente de él, el cual luego de corregidos los ajustes solicitados mediante el acta de observaciones emitida por el curador urbano o la dependencia de la administración municipal o distrital encargada de la expedición de licencias de construcción, por medio de un memorial dirigido a esta certificará el alcance de la revisión efectuada, el cumplimiento de las normas de la presente ley y sus decretos reglamentarios y firmará los planos y demás documentos técnicos como constancia de haber efectuado la revisión.

El profesional encargado de la revisión de los diseños estructurales será escogido de manera autónoma por el solicitante de la licencia.

Esta revisión también la podrán realizar personas jurídicas que cuenten con personal calificado, acreditado y registrado que cumpla con los requisitos

definidos en la presente ley para realizar la revisión de los diseños estructurales.

Cuando se presenten diferencias entre el diseñador estructural y el revisor del proyecto las mismas se resolverán de conformidad con el reglamento que para tal efecto adopte el Gobierno nacional.

Para edificaciones que deban someterse a una supervisión técnica de acuerdo con lo establecido en el Título V de la presente ley y sus decretos reglamentarios y que se localicen en municipios y distritos donde no se cuente con la figura de curador urbano, la revisión de que trata el presente párrafo correrá a costa de quien solicite la licencia y será ejercida por profesionales independientes o por el curador urbano del municipio más cercano del mismo departamento, en los términos y condiciones que establezca el Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

La revisión de los diseños estructurales de las edificaciones cuyo predio o predios no permitan superar más de dos mil (2.000) metros cuadrados de área construida, independientemente de su uso, deberá cumplir con la totalidad de las normas previstas en la presente ley y sus decretos reglamentarios, recayendo la responsabilidad sobre el diseñador estructural, el propietario del predio o el fideicomitente o el constructor en el caso de los patrimonios autónomos titulares de los derechos de dominio que hayan sido designados en el respectivo contrato de fiducia, de conformidad con lo previsto en la ley al respecto, y el titular de la licencia de construcción. Sin perjuicio de lo anterior, durante el trámite de la licencia se hará una revisión del proyecto estructural por parte de los encargados de estudiar y expedir las licencias.

Cuando la edificación que se pretende desarrollar tenga menos de dos mil (2.000) metros cuadrados de área construida, pero cuente con la posibilidad de tramitar ampliaciones que permitan alcanzar los dos mil (2.000) metros cuadrados exigidos, en la evaluación inicial del diseño estructural se analizará si el mismo soporta la futura ampliación en cuyo caso la edificación

pese a tener menos de dos mil (2.000) metros cuadrados, deberá contar con la revisión estructural de que trata este artículo.

Cuando en uno o más predios se aprueben distintas edificaciones que en conjunto superen los dos mil (2.000) metros cuadrados de área construida, cada una de ellas independientemente de su área construida deberá contar con la revisión estructural exigida en este artículo.

La reforma que introduce la Ley de Vivienda Segura, identifica y unifica el proceso de revisión previa a la solicitud de la licencia y el proceso de revisión durante el proceso de solicitud de la licencia, lo cual es positivo y aclara la situación a la que se veían expuestos los curadores municipales, principalmente en lo relacionado a la incertidumbre del alcance de la revisión como se analizará más adelante. Frente al área señalada como límite, sería preferible utilizar una figura más técnica como la contemplada en el artículo 2.2.6.1.2.1.4 del Decreto 1077 del 2016, en relación con la complejidad de las licencias.

El revisor de diseños será contratado por el solicitante de la licencia y toda su independencia y rigurosidad en la revisión se soportará en la reglamentación que el Estado realice del artículo en mención, con el fin de eliminar cualquier duda en cuanto a la subordinación que pueda existir entre uno y otro. El revisor emitirá su concepto mediante un certificado o un memorial, y deberá firmar los planos y documentos técnicos de la solicitud de la licencia.

La Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes es el ente encargado de definir el alcance y procedimiento de la revisión desde la expedición de la Ley 400 de 1997, en cabeza de los Curadores, según el artículo 16. La NSR ha reglamentado, en su Título A, la revisión por parte de la autoridad urbanística, así:

Tabla 5 Reglamentación de la revisión de los diseños (NSR).

NRS 98	NSR 97
A.1.3.7 – REVISIÓN DE LOS DISEÑOS – Los planos, memorias y estudios	A.1.3.7— REVISIÓN DE LOS DISEÑOS — Los planos, memorias y estudios

<p>realizados deben ser revisados para efectos de la obtención de la licencia de construcción tal como lo indica la Ley 400 de 1997. Esta revisión debe ser realizada en la curaduría o en las oficinas o dependencias encargadas de estudiar, tramitar y expedir las licencias de construcción, o bien por un profesional independiente, a costo de quien solicita la licencia. Los revisores de los diseños deben tener las cualidades establecidas en la Ley 400 de 1997.</p>	<p>realizados deben ser revisados para efectos de la obtención de la licencia de construcción tal como lo indica la Ley 400 de 1997, la Ley 388 de 1997 y sus respectivos reglamentos. Esta revisión debe ser realizada en la curaduría o en las oficinas o dependencias encargadas de estudiar, tramitar y expedir las licencias de construcción, o bien por un profesional independiente, a costo de quien solicita la licencia. Los revisores de los diseños deben tener las cualidades establecidas en la Ley 400 de 1997.</p>
--	---

Fuente: elaboración propia (2016).

Sin embargo, es evidente el silencio en cuanto a la reglamentación que debería expedir la Comisión, al revisar lo señalado en sus actas, donde se encuentran respuestas a las inquietudes que los ciudadanos formulaban sobre el alcance de la revisión de diseños que debería realizar el curador, así:

Respuesta pregunta 6. La Comisión Asesora Permanente no ha emitido ni piensa emitir en el corto plazo, un documento que defina el alcance y el procedimiento de la revisión de los diseños y estudios, por parte de las curadurías urbanas y oficinas de planeación municipal, establecido en el parágrafo 2 del artículo 31 del Decreto 1469 de 2010. (Comisión Asesora Permanente Para El Régimen de Construcciones Sismo Resistentes, 2015).

8. c – Se recibió comunicación de DAVID GUTIÉRREZ, quien solicita información sobre el procedimiento de revisión de diseños por parte de las curadurías.

En respuesta a la consulta, la Comisión se pronuncia así: A la fecha no se tiene un procedimiento para la revisión de los diseños por parte de las curadurías. Es importante resaltar que dentro de las funciones de las curadurías esta la revisión de los aspectos del ordenamiento territorial en el marco de la ley 388 de 1997, el decreto 1469 de 2010 y los POT de cada

municipio. (Comisión Asesora Permanente Para El Régimen de Construcciones Sismo Resistentes, 2015).

Si bien la falta de reglamentación no eximía la responsabilidad de la revisión por parte del curador, sí daba claridad en torno a su alcance, por ende, a la responsabilidad de los particulares y del curador en ejercicio de una función pública. Luego de expedida la Resolución 15 de 2016, al igual que del último trámite legislativo que venía cursando la Ley 1796 de 2016, la respuesta a la pregunta se modifica, así:

Respecto a su primera pregunta, ¿Cuál es el alcance y procedimiento de la revisión de los diseños y estudios que realice un profesional particular antes de presentar el proyecto ante el curador y/o la autoridad encargada de la expedición de licencias?, la Comisión le responde que debe consultar la Resolución número 0015 del 15 de octubre de 2015, expedida por la Comisión, “Por medio de la cual se actualiza la Resolución 0004 de octubre 28 de 2004 respecto a los procedimientos para fijar el alcance de las labores profesionales y los honorarios mínimos que se utilicen para retribuir las labores mencionadas en el artículo 42 de la Ley 400 de 1997 que actualizó la Resolución 0004 de 2004 al Reglamento NSR---10 vigente en la actualidad. Esta última resolución está publicada en el Diario Oficial No. 49.734 del martes 22 de diciembre de 2015, donde puede consultarse se texto.

Respecto a su segunda pregunta, ¿cuál es el alcance y procedimiento que deben seguir los curadores urbanos y/o las autoridades encargadas de la expedición de licencias para constatar el cumplimiento de la revisión de los diseños cuando lo realicen profesionales particulares?, la Comisión, muy comedidamente, le indica que el Artículo 15 de la Ley 400 de 1994:

Exige la revisión obligatoria por parte de los Curadores o las oficinas o las dependencias Distritales o Municipales a cargo de la expedición de las licencias, de los planos, memorias y estudios de los diferentes diseños mencionados en el Título III, y en su Parágrafo contempla y permite el caso de que esta revisión sea realizada por un profesional particular diferente al

diseñador e independiente laboralmente de él. Respecto al alcance esto ya se contestó en la respuesta a su primera pregunta. (Comisión Asesora Permanente Para El Régimen de Construcciones Sismo Resistentes, 2016)

No sobra advertir que la revisión se refiere a los diseños, los cálculos y las memorias, incluyendo el estudio de suelos, conforme a lo señalado en la Resolución 15 del 2016.

El Decreto 1077 de 2015, en su artículo 2.2.6.1.2.2.3, reglamenta el proceso de la revisión del proyecto por parte de la autoridad urbanística. En la Tabla N° 6 se presenta su contenido y se realizan importantes comentarios.

Tabla 6. Decreto 1077 de 2015 (artículo 2.2.6.1.2.2.3)

CONTENIDO	COMENTARIO
El curador urbano o la autoridad encargada de estudiar, tramitar y expedir las licencias, deberá revisar el proyecto objeto de la solicitud, desde el punto de vista jurídico, urbanístico, arquitectónico y del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente -NSR- 10, y la norma que lo adicione, modifique o sustituya; a fin de verificar el cumplimiento del proyecto con las normas urbanísticas y de edificación vigentes.	La autoridad urbanística deberá certificar el cumplimiento de todas las normas urbanísticas y de edificación vigentes, lo que conlleva un alto grado de conocimiento y, por consiguiente, asumir la responsabilidad de proyectos que no cumplan con la norma; lo cual no exime a quienes diseñaron y solicitaron la licencia de su responsabilidad.
La revisión del proyecto se podrá iniciar a partir del día siguiente de la radicación, pero los términos para resolver la solicitud empezarán a correr una vez haya sido radicado en legal y debida forma.	Dada la complejidad de un proyecto, se autoriza revisar antes de que sea radicado en debida forma; así la autoridad urbanística deberá revisar nuevamente, los diseños, los cálculos y las memorias que fueron revisados previamente, si son objeto de modificación
Parágrafo 1°. Durante el estudio podrá modificarse el proyecto objeto de solicitud siempre y cuando no conlleve cambio del uso predominante inicialmente presentado, evento en el cual deberá presentarse una nueva radicación.	Se impone un límite a la modificación de la solicitud y es el cambio de uso predominante. Se cree que el cambio de uso no debería ser el único límite, debería ser igualmente el grado de complejidad, acorde con lo señalado en la norma.

Parágrafo 2°.	Parágrafo que debe entenderse derogado, acorde con los señalado en la Ley 1796 de 2016 y reglamentado por la Resolución 015 de 2016 de la Comisión.
Parágrafo 3.	Parágrafo que debe entenderse modificado y derogado en parte, acorde con los señalado en la Ley 1796 de 2016 y reglamentado por la Resolución 015 de 2016 de la Comisión.
Parágrafo 4°. Cuando quiera que alguno de los profesionales a que se refiere el parágrafo anterior se desvincule de la ejecución de los diseños o de la ejecución de la obra, o de su supervisión cuando se trate de directores de construcción o supervisores técnicos, deberá informarlo al curador urbano o a la autoridad encargada de expedir las licencias, quien de inmediato procederá a requerir al titular de la licencia para que informe de su reemplazo. Hasta tanto se designe el nuevo profesional, el que figura como tal en la licencia seguirá vinculado a la misma.	Evita la generación de un carrusel en el proceso de revisión, lo cual se lograría únicamente si se suspende de la licencia.

Fuente: elaboración propia (2016).

De la revisión y conforme a lo señalado en el artículo 2.2.6.1.2.2.4 del Decreto 1077 de 2015, se deberá dejar constancia en un acta de observaciones y correcciones, la cual informa de la revisión realizada, autorizando la misma o señalándole las autorizaciones, las correcciones o las aclaraciones que deben realizar al proyecto, en especial los documentos faltantes; hasta tanto no se resuelvan las mismas, en un término de 30 días hábiles, prorrogado solo por 15 días adicionales, se suspende el plazo para la expedición de la licencia.

En conclusión, al momento de diseñar la construcción nace la obligación del cumplimiento de las normas de urbanísticas y de edificación, las cuales, en primera instancia, deberán ser verificadas por los revisores de diseños en esta instancia.

Frente a las obligaciones requeridas por la administración municipal en la ciudad de Medellín para la solicitud de las licencias, se considera que la expedición de acuerdos, decretos, circulares y resoluciones por parte de la administración municipal, carecen de fundamento jurídico, pues el Decreto 19 de 2012 expresamente la prohíbe; aunque las mismas pueden tener un fin loable de control, el cual también se lograría si se considera el Curador Urbano como autoridad urbanística, acercándolo más a la administración para equilibrar los intereses privados que en muchos casos rigen el interés de la licencia. La norma en cuestión es la siguiente: “Artículo 191. REQUISITOS PARA SOLICITAR UNA LICENCIA. Para solicitar una licencia de urbanización, parcelación y subdivisión, las entidades municipales y distritales no podrán exigir requisitos o documentos adicionales a los establecidos en la Ley y en sus reglamentos”.

3.3.2.2. Durante el trámite de solicitud de licencia

3.3.2.2.1. El acto administrativo como acto de control

Como se evidenció, la licencia, como acto administrativo, deberá observar el cumplimiento de toda la normatividad para su expedición; la misma se constituye en un certificado de cumplimiento de normas y reglamentaciones particulares. El trámite se encuentra regulado en el Decreto 1077 de 2015, que incorpora lo señalado en el Decreto 1469 de 2010. Recordemos dos de las características que trae Lemus Chois sobre la licencia, reconociéndola como acto de intervención y control, propio de cualquier control:

Es una medida de intervención administrativa en la actividad de edificación y uso del suelo, en cuanto excluye para esta actividad el régimen del libre ejercicio.

Tiene por objeto controlar que el acto que se pretende ejercer esté de acuerdo con la ordenación urbanística aplicable; es decir, consiste en el control de la licitud, de respeto por dicho acto de los límites fijados por las normas urbanísticas. (Lemus Chois V., *Licencias e infracciones urbanísticas*, 2012, p. 415).

Contra el acto que concede o niegue una licencia, proceden los recursos de reposición y el subsidio de apelación. Se repone ante la autoridad urbanística que emite el acto administrativo sobre la solicitud de la licencia y se apela ante la oficina de planeación (si el acto es emitido por esta) o ante el Alcalde, con el fin de que se aclare, modifique o revoque. Proceso que igualmente se constituye como mecanismo de control de la licencia.

Frente a la revocatoria directa de la licencia como acto administrativo, la jurisprudencia del Consejo de Estado (2000) ha reconocido que es una forma de autocontrol de la administración pública.

3.3.2.2.3. Control ciudadano en el trámite de la licencia

Desconocer el control del ciudadano en el proceso del acto administrativo sería negar la publicidad del mismo, por cuanto las normas que lo permiten son regulaciones imperativas que constituyen para la autoridad urbanística un abuso de derechos y extralimitación de funciones. Cuando se desconoce y no se permite la participación ciudadana en los términos señalados en el procedimiento establecido, se vulnera “el principio de publicidad dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política que fundamenta, entre otros, la “función administrativa” en razón a que desconoció una norma legal” (Sentencia (1885-08), 2012).

Conforme a lo señalado en el Decreto Compilatorio (artículo 2.2.6.1.2.2.1) se reglamenta el proceso obligatorio de citación a vecinos, que son los propietarios, poseedores, tenedores o residentes de los inmuebles colindantes, según lo informado en el formulario único (los bienes que constituyen espacio público no se entienden como vecinos). Esta citación debe realizarse por correo certificado, con el fin de garantizar el debido proceso y la publicidad del acto. Si el mecanismo del correo certificado no opera, se obliga a publicar un aviso en prensa. Otro medio de publicidad del acto es la obligación que tiene el solicitante de instalar una valla en el predio objeto de la solicitud, a partir de la fecha en que se radica legalmente y en debida forma. Con estas medidas, se busca la intervención de terceros y se constituye formalmente en el reconocimiento del control ciudadano que se ejerce

durante en el proceso de licenciamiento, el cual se encuentra regulado por el siguiente artículo y que abarca, no solo a los vecinos, sino a cualquier ciudadano, así:

Artículo 2.2.6.1.2.2.2 Intervención de terceros. Toda persona interesada en formular objeciones a la expedición de una licencia urbanística, podrá hacerse parte en el trámite administrativo desde la fecha de la radicación de la solicitud hasta antes de la expedición del acto administrativo que resuelva la solicitud. Dicho acto sólo podrá ser expedido una vez haya transcurrido un término mínimo de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la fecha de la citación a los vecinos colindantes o de la publicación cuando esta fuere necesaria y, en el caso de los demás terceros, a partir del día siguiente a la fecha en que se radique la fotografía donde conste la instalación de la valla o aviso de que trata el parágrafo 1 del artículo anterior.

Parágrafo. Las objeciones y observaciones se deberán presentar por escrito, acreditando la condición de tercero individual y directamente interesado y presentar las pruebas que pretenda hacer valer y deberán fundamentarse únicamente en la aplicación de las normas jurídicas, urbanísticas, de edificabilidad o estructurales referentes a la solicitud, so pena de la responsabilidad extracontractual en la que podría incurrir por los perjuicios que ocasione con su conducta. Dichas observaciones se resolverán en el acto que decida sobre la solicitud.

Incluso, y como una medida garantista del proceso, si un vecino no se hace parte y el acto administrativo que resuelve la licencia lo afecta en forma directa e inmediata, a criterio de la autoridad urbanística, la misma debe publicar la parte resolutive en un periódico de circulación local, al igual que en la página web.

3.3.2.2.4. El control de los Curadores Urbanos

Como era de esperarse, en términos generales, la creación y actuación del curador urbano es vista favorablemente por los promotores inmobiliarios y de la construcción y por los empresarios en general. [...] Pero, por otra parte, en términos del imaginario ciudadano, nos encontramos con una situación

totalmente diferentes cuando abordamos a residentes y comunidades que culpan a los curadores del deterioro de sus barrios y de la pérdida de condiciones de convivencia, por causa de los edificios y proyectos comerciales que aprueban. (Rodríguez Azuero, 2012, p. 407).

La potestad que tiene el propietario inversionista del proyecto de solicitar la licencia en cualquier curaduría y la cercanía que tiene el curador municipal con algunos promotores, generan lo que Rodríguez Azuero (2012) denomina “Macrocuradurías”, las cuales concentran diferentes trámites y causan restricciones al servicio que deben prestar las mismas, sin que muestren beneficios especiales para unos u otros.

El Estado busca que se fortalezca el control ciudadano del ejercicio de la función pública, mediante instituciones como las veedurías ciudadanas, donde se reglamenta en la normatividad urbanística, específicamente en el artículo 2.2.6.6.9.1, las “Comisiones de veeduría de las Curadurías Urbanas”, que tienen por objeto, entre otras, las siguientes funciones de control: interponer, a través de uno de sus miembros, recursos y acciones contra las actuaciones de las curadurías que no se ajusten a la normatividad urbanística; y si fuera del caso, formular las correspondientes denuncias y proponer contra los curadores urbanos la apertura de investigaciones por parte de los consejos profesionales, cuando lo consideren necesario.

Las Comisiones de Veeduría están reglamentadas expresamente en cuanto a su composición: el Alcalde Municipal o Distrital o su delegado, quien la presidirá, un (1) representante de las asociaciones gremiales sin ánimo de lucro o fundaciones cuyas actividades tengan relación directa con el sector de la construcción o el desarrollo urbano, el Personero Municipal o Distrital o su delegado, un (1) representante de la Sociedad Colombiana de Arquitectos y un (1) representante de la Sociedad Colombiana de Ingenieros; el Alcalde deberá convocarla trimestralmente. Esta comisión, en el caso de la ciudad de Medellín, nunca ha sido convocada, incluso cuando, conforme al artículo 101 de la Ley 388 de 1997, corresponde a los Alcaldes

“vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos”. Esta vigilancia, además de la actividad permanente, se consolida con la evaluación anual del servicio que debe realizarse conforme a lo señalado en el artículo 2.2.6.6.4.4 del Decreto 1077 de 2015.

3.3.3. Comercialización

En el segundo capítulo se señaló que las actividades de comercialización comprenden tanto la enajenación de los productos inmobiliarios en la edificación desarrollada, como las otras desplegadas en los esquemas de posición propia con los cuales se busca a tenedores de inmuebles que garanticen, mediante esquemas de arriendo o concesión, el retorno de la inversión a los propietarios-inversionistas que deciden no enajenar, en todo o en parte, los productos inmobiliarios. A continuación, se analizan los procesos de control que se presentan durante la fase de comercialización.

3.3.3.1. Competencia

El municipio tiene a su cargo la vigilancia y control de la actividad de enajenación (comercialización) de las viviendas, conforme al artículo 109 de la Ley 388 de 1997. El artículo 2º del Decreto-Ley 2610 de 1979, que modifica el artículo 2º de la Ley 66 de 1968³², señala las actividades sobre las cuales se debe entender que existe enajenación de inmuebles, limitando las mismas a una cantidad de cinco (5) unidades habitacionales independientes, así:

1. La transferencia del dominio a título oneroso de las unidades resultantes de toda la división material de predios.

³² La Ley 66 de 1968 le otorgó la competencia del control de enajenación de vivienda a la Superintendencia Bancaria y a la Superintendencia de Sociedades. La Ley 136 de 1994, en su artículo 187, y en desarrollo de lo señalado en la nueva Constitución Política (artículo 313, numeral 7º), señala que la Superintendencia debería trasladar las actuaciones relacionadas con el control de vivienda a los municipios. Por tal motivo, debe entenderse que la competencia establecida en materia de seguimiento y control de actividades de enajenación de inmuebles establecida en la Ley 66 y sus normas que la modifiquen o adicionen, son ejercidas por el municipio.

2. La transferencia del dominio a título oneroso de las unidades resultantes de la adecuación de terrenos para la construcción de viviendas.

3. La transferencia del dominio a título oneroso de las unidades resultantes de la edificación o construcción de viviendas en unidades independientes o por el sistema de propiedad horizontal.

4. La transferencia del dominio a título oneroso de viviendas en unidades independientes o sometidas al régimen de propiedad horizontal.

5. La celebración de promesas de venta, el recibo de anticipos de dinero o cualquier otro sistema que implique recepción de los mismos, con la finalidad de transferir el dominio de inmuebles destinados a vivienda.

En este sentido, se podría señalar que la cesión de inmuebles, a título de beneficio en desarrollo de contratos de fiducia inmobiliaria, igualmente es objeto de control y vigilancia.

3.3.3.2. Ley 66 de 1968

La Ley 66 de 1968 inicia el proceso de supervisión, control y vigilancia en los procesos de enajenación de inmuebles. Esta Ley, modificada por el Decreto-Ley 2610 de 1979, establece, entre otras, las siguientes obligaciones para quien desarrolle la actividad de comercialización:

1. Registro de la actividad, previo a su ejecución y por una sola vez, el cual estará vigente hasta que se solicite su cancelación o la entidad así lo determine, al incumplirse las obligaciones establecidas.

2. Presentar un Balance General a 31 de diciembre del año anterior.

3. Llevar su contabilidad conforme a la normatividad vigente.

Igualmente, incluye el proceso de Toma de Posesión, que parece olvidado por los entes municipales, ya que algunas de las causales señaladas en el artículo 12, llevarían a decretar la medida frente a algunas constructoras y hechos presentados en el medio de comunicación Vivir en el Poblado (2015):

1. Cuando hayan suspendido el pago de sus obligaciones económicas.

2. Cuando hayan rehusado la exigencia que se les haga en debida forma de someter sus cuentas y sus negocios a la inspección de la Alcaldía.

3. Cuando persistan en descuidar o rehusar el cumplimiento de las órdenes debidamente expedidas por la Alcaldía.

4. Cuando persistan en violar alguna norma de sus estatutos o de la ley, en especial la relativa a la obligación de llevar la contabilidad de sus negocios.

5. Cuando persistan en manejar sus negocios de manera no autorizada o insegura.

6. Cuando su patrimonio, si se trata de personal natural, o su capital y reservas en las personas jurídicas, sufra grave quebranto que ponga en peligro la oportuna atención de sus obligaciones.

7. Cuando el ejercicio de las actividades la presente Ley se desarrolle en las circunstancias mencionadas en el artículo anterior.

El proceso requiere intervención completa en los negocios desarrollados y puede llevar a la liquidación, incluyendo el embargo y secuestro de los haberes del proceso inmobiliario, designando un agente especial que administre los inmuebles y con la posibilidad de solicitar incluso la nulidad de algunos actos celebrados previamente por la entidad, salvo si son celebrados con terceros de buena fe.

3.3.3.3. Actuaciones de control

3.3.3.3.1. Registro de enajenadores

Para desarrollar cualquiera de las actividades señaladas en la Ley 66 de 1968, los interesados deberán registrarse ante la Alcaldía Municipal, siendo su obligación llevar el registro correspondiente (Ley 66 de 1968, Decreto-Ley 2610 de 1979, Decreto-Ley 78 de 1987, Resolución 113 de 1987).

3.3.3.3.2. Radicado de ventas

Conforme a lo señalado en la Ley 962 de 2005, en su artículo 71, se determina que el permiso previo para iniciar ventas se transforma en un radicado de ventas cuando se realicen procesos de construcción e inmuebles destinados a vivienda,

reformándose el numeral 2 del artículo 2° del Decreto-Ley 78 de 1987 y el artículo 120 de la Ley 388 de 1997, que establecían el permiso. Para obtener el radicado de ventas se debe adjuntar: copia del Registro Único de Proponentes (Decreto 2763 de 2005), folio de matrícula inmobiliaria, copia de los modelos de contratos que se vayan a utilizar, licencia urbanística del proyecto a desarrollar, presupuesto financiero del proyecto y, si el inmueble se encuentra gravado con hipoteca, el acreedor hipotecario se debe comprometerse a liberar los lotes o construcciones que se vayan enajenando, mediante el pago proporcional del gravamen que afecte cada lote o construcción. Documentos que deben estar a disposición de los compradores en todo el proceso de ejecución del proyecto, para efectos del control.

Mediante Decreto 2180 de 2006, el Estado reglamenta el procedimiento y determina que los obligados a radicar los documentos son quienes promocionen, anuncien y/o desarrollen las actividades de enajenación de inmuebles, quince (15) días antes de iniciar las actividades.

Sin embargo, se debe señalar que la radicación no exime al municipio de realizar una revisión de los documentos presentados; por el contrario, la entidad encargada de vigilar y controlar las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, debe revisarlos y verificar su legalidad y concordancia con la normatividad. En caso de que el resultado de esta revisión sea negativo, debe solicitar al interesado para corregir o aclararlos “sin perjuicio de las acciones de carácter administrativo y policivo que se puedan adelantar”.

En el caso de las Falsas Vip ocurrido en Medellín, tal como se menciona en el medio de comunicación Vivir en El Poblado (2015), se considera que de haberse realizado por parte del municipio una revisión exhaustiva de los documentos que hacían parte del Radicado de Ventas de estos proyectos, y de forma especial de su presupuesto financiero (información de costos: precio del lote, total estimado de los costos financieros directos e indirectos, gastos de venta y estimativo del valor total del costo del proyecto y de ingresos por ventas), se hubiese podido evitar el daño

urbanístico ocasionado a la ciudad, pues los mismos evidenciaban los abusos del derecho de sus propietarios en el ejercicio del *ius edificandi*.

No son sujeto del radicado de ventas cuando el proyecto se adelanta mediante la administración de recursos por parte de entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, a través de encargos fiduciarios o fiducia mercantil; para ellos solo se deben presentar los documentos quince (15) días antes del inicio de la enajenación de los inmuebles; es decir, la suscripción de las escrituras públicas correspondientes.

3.3.3.3.3. Autorización de gravámenes y limitaciones al dominio

Conforme al Decreto-Ley 2610 de 1979, el Decreto-Ley 78 de 1987 y la Resolución 113 de 1987 de la Superintendencia de Sociedades, con posterioridad al radicado de ventas, no se podrá constituir sobre el inmueble ningún gravamen o limitación de dominio como la hipoteca, el censo, la anticresis, la servidumbre, ni darlo en arrendamiento por escritura pública sin previa autorización de la alcaldía.

3.3.3.3.4. Quejas

El Decreto-Ley 78 de 1987, en su artículo 2º, establece que el municipio debe atender las quejas presentadas por el incumplimiento de lo señalado en la Ley 66 de 1968 y el Decreto-Ley 2610 de 1979.

3.3.3.3.5. Supervisar los modelos de contratos y verificar lo señalado en la legislación de propiedad horizontal

El municipio deberá verificar el cumplimiento de los reglamentos de propiedad horizontal y conceptuar sobre los modelos de contratos, conforme a lo señalado en la Ley 66 de 1968, el Decreto-Ley 2610 de 1979, el Decreto-Ley 078 de 1987, Resolución 113 de 1987. En especial, el Decreto-Ley 2610 de 1979, en su artículo 16, determina:

Artículo 16. El Artículo 39 de la Ley 66 de 1968 quedara así: La Superintendencia Bancaria ejercerá el control sobre las personas que desarrollen las actividades a que se refieren los Artículos 1º y 2º de este

Decreto para lograr que, en las relaciones contractuales con los adquirentes, no desmejoren las especificaciones contempladas en los planos arquitectónicos, den cumplimiento a los reglamentos de propiedad horizontal y se ajusten a los modelos de contratos aprobados por la misma Entidad.

Y el Decreto-Ley 78 de 1987, en su Artículo 2º, determina:

Por virtud de lo dispuesto en el presente Decreto, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios ejercerán las siguientes funciones: 7. Ejercer el control necesario para lograr que en las relaciones contractuales con los adquirentes, las personas que desarrollen las actividades a que se refieren la Ley 66 de 1968 y el Decreto Ley 2610 de 1979, no desmejoren las especificaciones contempladas en los planos arquitectónicos, den cumplimiento a los reglamentos de propiedad horizontal y se ajusten a los modelos de contratos aprobados por esas mismas entidades territoriales.

3.3.3.3.6. Sanciones

Conforme a lo señalado en el Decreto-Ley 78 de 1987 y en la Resolución 113 de 1987 de la Superintendencia de Sociedades, se podrán imponer, por parte de los municipios, multas a quienes incumplan lo señalado en dichas normas y en la Ley 66 de 1968, y sus normas complementarias. Igualmente, cuando se verifique la violación de una “norma o reglamento a que deba estar sometido con relación a su actividad”, y en especial cuando no se cuente con radicado de ventas o se realice propaganda en la que los documentos que la conforman no se ajustan a la realidad.

3.3.3.3.7. Sobre control de precio

Mucho se ha señalado la posibilidad de un control en el precio de la venta de inmuebles, lo cual es un llamado para permitir el acceso a la vivienda a las clases menos favorecidas. Al respecto, en Colombia rige el Decreto 2876 de 1994 “sobre control de precios” y no existe en relación con el mercado inmobiliario una norma especial que permita este objetivo. Este Decreto, entre otros, permite controlar la “venta de bienes en cantidad, calidad, peso o medida inferior a la anunciada, convenida o declarada”.

3.3.4. Construcción

Conforme a lo señalado en la NSR-10, en su A.1.3.8, la construcción debe realizarse así:

A.1.3.8 — CONSTRUCCIÓN — La construcción de la estructura, y de los elementos no estructurales, de la edificación se realiza de acuerdo con los requisitos propios del material, para el grado de capacidad de disipación de energía para el cual fue diseñada, y bajo una supervisión técnica, cuando así lo exija la Ley 400 de 1997, realizada de acuerdo con los requisitos del Título I. En la construcción deben cumplirse los requisitos dados por el Reglamento para cada material estructural y seguirse los procedimientos y especificaciones dados por los diseñadores. La dirección de la construcción debe ser realizada por un ingeniero civil, o arquitecto, o un ingeniero mecánico para el caso de estructuras metálicas o prefabricadas, facultados para este fin, de acuerdo con la Ley 400 de 1997, o un constructor en arquitectura o ingeniería facultado para este fin por la Ley 1229 de 2008.

Para lograr tal fin, durante este proceso se ejecutan diferentes actuaciones de control, que se detallan a continuación.

3.3.4.1. Competencia

El primer competente para ejercer el proceso de control durante la obra será el propietario del proyecto, quien contrata al equipo técnico que debe desarrollarlo conforme a la licencia y planos aprobados, además de los reglamentos y normas técnicas que regulan la materia. El segundo es el constructor, quien, conforme a lo señalado en el artículo 2º de la Ley 1796 de 2016, tiene como responsabilidad adelantar la construcción por medio de una licencia. El tercero es el director de la construcción, pues conforme a lo señalado en la Resolución 15 de 2016 de la Comisión Asesora Permanente, numeral 3.9.1, tiene a su cargo “la dirección técnica y administrativa de la construcción de la estructura y de los elementos no estructurales de la edificación cubiertos por el alcance del Reglamento NSR-10”. Luego, en cuarto lugar, el supervisor técnico, quien tiene a su cargo verificar la sujeción de la construcción de la estructura de la edificación a los planos, diseños y

especificaciones realizadas por el diseñador estructural; al igual que los elementos no estructurales se construyan siguiendo los planos, diseños y especificaciones realizadas por el diseñador de los elementos no estructurales, de acuerdo con el grado de desempeño sísmico requerido. En quinto lugar, estará el interventor, quien representa al propietario durante la construcción de la edificación y debe verificar que se adelante de acuerdo con las reglamentaciones correspondientes, mediante un seguimiento preciso de los planos, los diseños y las especificaciones realizadas por los diseñadores. Por último, estaría el municipio. Las normas que otorgan las competencias en materia de control urbano al municipio, son:

1. La Constitución Política, en su artículo 313, numeral 7º, determina que, al municipio, a través de los Concejos Municipales, le corresponde “vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción”.

2. La Ley 136 de 1994 señala igualmente que son los concejos municipales quienes “ejercerán la vigilancia y control de las actividades de construcción”.

3. La Ley 388 de 1997 establece en su artículo 109, que la vigilancia y control de la construcción es del municipio y que corresponde a los Concejos ejercerla.

4. La Ley 400 establece en su “Artículo 2º que “Corresponde a las oficinas o dependencias distritales o municipales encargadas de conceder las licencias de construcción, la exigencia y vigilancia de su cumplimiento”.

5. El artículo 2.2.6.1.4.11, del Decreto 1077 de 2015, compilatorio del sector de vivienda, incorpora lo señalado en el Decreto 1469 de 2010, artículo 62, sobre la competencia del control urbano, así:

Competencia del control urbano. Corresponde a los alcaldes municipales o distritales directamente o por conducto de sus agentes, ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el fin de asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las veedurías en defensa tanto del orden jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses colectivos y de la sociedad en general.

En todo caso, la inspección y seguimiento de los proyectos se realizará mediante inspecciones periódicas durante y después de la ejecución de las obras, de lo cual se dejará constancia en un acta suscrita por el visitador y el responsable de la obra. Dichas actas de visita harán las veces de dictamen pericial, en los procesos relacionados por la violación de las licencias y se anexarán al Certificado de Permiso de Ocupación cuando fuere del caso.

El municipio es entonces la entidad Estatal a la que corresponde la vigilancia y control de las construcciones.

3.3.4.2. Actividades de control

Con el fin de diferenciar las actividades de control que se dan durante la edificación, procederemos a diferenciarlas según los actores involucrados, los cuales son internos (propietario-inversionista, constructor, director de construcción, supervisor técnico e interventor) y externos (el municipio), así:

3.3.4.2.1. De los actores internos

Al interior del proyecto, la gerencia debe implementar los controles necesarios para lograr su ejecución conforme a la normatividad vigente. Sin embargo, dos actores son objeto de regulación y control en el desarrollo de su actividad: el director de construcción y el supervisor técnico, conforme a lo señalado en la NSR-10, reglamentada mediante la Resolución 15 de 2016 de la Comisión Asesora Permanente del Régimen de Construcciones Sismo Resistentes, que determina el alcance de dichas actividades:

3.3.4.2.1.1. La dirección de la construcción

La resolución determina el objeto de su labor y el alcance de sus trabajos, los cuales incorporan actividades de control para verificar el cumplimiento de la NSR-10, las especificaciones señaladas en los planos, las de los fabricantes y lo que la comisión denomina “buena práctica constructiva”, debiendo velar además por la calidad de la construcción.

3.3.4.2.1.2. La supervisión técnica

La esencia del control de la actividad de construcción radica en el supervisor técnico. Sus actividades son reglamentadas así:

1. Ley 400 de 1997.
2. Ley 1796 de 2016, mediante la cual se reforma los artículos 18 y 19 de la Ley 400 de 1997 y se crea la Certificación Técnica de Ocupación.
3. Título I de la NSR-10 de la “Supervisión Técnica”.
4. Resolución 15 de 2016 de la Comisión Asesora Permanente.

De acuerdo a lo señalado por la NSR-10, en su Título I, el alcance de sus funciones **relacionadas todas con el control de la construcción de la obra**, comprende las siguientes actividades:

1. Aprobación del programa de control de calidad, propuesto por el constructor.
2. Aprobación de los laboratorios para realizar ensayos de control de calidad.
3. Realizar los controles exigidos por el reglamento para los materiales estructurales empleados y, de forma especial, los siguientes controles:
 - a) Control de especificaciones: la construcción de la estructura debe llevarse a cabo en cumplimiento, como mínimo, de las especificaciones técnicas contenidas en la NSR-10 para cada uno de los materiales cubiertos y las emanadas de la Comisión Asesora Permanente del Régimen de Construcciones Sismo Resistentes, además de las particulares contenidas en los planos y especificaciones producidas por los diseñadores, las cuales en ningún caso podrán ser contrarias.
 - b) Control de materiales: el supervisor técnico exigirá que la construcción de la estructura se realice utilizando materiales que cumplan con los requisitos generales y las normas técnicas de calidad establecidas para cada uno de los materiales estructurales o los tipos de elemento estructural.
 - c) Ensayos de control de calidad: el supervisor técnico, dentro del programa de control de calidad, aprobará al constructor la frecuencia de toma de muestras y

el número de ensayos que debe realizarse en los laboratorios previamente aprobados por él. El supervisor debe realizar una interpretación de los resultados de los ensayos y definir explícitamente la conformidad de los materiales con las normas técnicas exigidas. Como mínimo deben realizarse los ensayos que fija la NSR-10 y las normas técnicas complementarias. En el caso de que se haya omitido por parte del constructor la ejecución de los ensayos, deben ejecutarse ensayos en sitio para verificar la calidad de la estructura.

- d) Control de planos: consistirá, como mínimo, en constatar la existencia de todas las indicaciones necesarias para poder realizar la construcción de una forma adecuada, con los planos del proyecto.
 - e) Control de ejecución: el supervisor técnico deberá inspeccionar y vigilar todo lo relacionado con la ejecución de la obra, incluyendo, como mínimo:
 - i. Replanteo.
 - ii. Dimensiones geométricas.
 - iii. Condiciones de la cimentación y su concordancia con lo indicado en estudio geotécnico.
 - iv. Colocación de formaletas y obras falsas y su bondad desde el punto de vista de seguridad y capacidad de soportar las cargas que se les impone.
 - v. Colocación de los aceros de refuerzo y/o preesfuerzo.
 - vi. Mezclado, transporte y colocación del concreto.
 - vii. Alzado de los muros de mampostería, sus refuerzos, morteros de pega e inyección.
 - viii. Elementos prefabricados.
 - ix. Estructuras metálicas, incluyendo sus soldaduras, pernos y anclajes.
 - x. En general todo lo que conduzca a establecer que la obra se ha ejecutado de acuerdo con los planos y especificaciones.
- 4.** Aprobación de los procedimientos constructivos propuestos por el constructor.
- 5.** Exigir a los diseñadores el complemento o corrección de los planos, cuando estos estén incompletos, indefinidos o tengan omisiones o errores.

6. Solicitar al ingeniero geotecnista recomendaciones complementarias al estudio geotécnico cuando se encuentren situaciones no previstas en él.

7. Mantener actualizado un registro escrito de todas las labores realizadas.

8. Velar en todo momento por la obtención de la mejor calidad de la obra.

9. Prevenir por escrito al constructor sobre posibles deficiencias en la mano de obra, equipos, procedimientos constructivos y materiales inadecuados y vigilar porque se tomen los correctivos necesarios.

10. Recomendar la suspensión de labores de construcción de la estructura cuando el constructor no cumpla o se niegue a cumplir con los planos, las especificaciones y los controles exigidos, informando por escrito a la autoridad de control urbano.

11. Rechazar las partes de la estructura que no cumplan con los planos y especificaciones.

12. Ordenar los estudios necesarios para evaluar la seguridad de la parte o partes afectadas y ordenar las medidas correctivas correspondientes, supervisando los trabajos de reparación.

13. En caso de no ser posible la reparación, recomendar la demolición de la estructura a la autoridad competente para ejercer control urbano.

14. Expedir el certificado técnico de ocupación.

Como puede observarse, sobre el supervisor técnico radica el control de la obra y está obligado a llevar un registro que se convierte en prueba del cumplimiento de las normas técnicas de construcción, el cual, como mínimo, deberá incluir:

1. Especificaciones de construcción y sus adendas.

2. Programa de control de calidad, debidamente confirmado en su alcance por el propietario y el constructor.

3. Resultados e interpretación de los ensayos de materiales realizados.

4. La correspondencia derivada de las labores de supervisión técnica, incluyendo: las notificaciones al constructor acerca de las posibles deficiencias en materiales, procedimientos constructivos, equipos y mano de obra y los correctivos

ordenados; así mismo, las respuestas, los informes acerca de las medidas correctivas tomadas o descargos del constructor a las notificaciones emanadas del supervisor técnico.

5. Conceptos emitidos por los diseñadores a las notificaciones del supervisor técnico o del constructor.

6. Todos los demás documentos que por su contenido permitan establecer que la construcción de la estructura de la edificación, de los elementos no estructurales, de resistencia al fuego, el control de humo y los componentes y sistemas cortafuego, de medios de evacuación, de extinción, detección y alarma están cubiertos por la NSR-10.

7. Por último, está el certificado técnico de ocupación, que será materia de análisis al cuando se revisen las actividades de control durante entrega.

3.3.4.2.2. De los actores externos: el Estado

3.3.4.2.2.1. Reglamentación

En desarrollo de la función otorgada al municipio como autoridad de control urbano, el Decreto- Ley 2150 de 1995 determina:

Artículo 61. Control. Corresponde a los alcaldes distritales o municipales directamente o por conducto de sus agentes, ejercer la vigilancia y control, durante la ejecución de las obras, con el fin de asegurar el cumplimiento de la licencia de urbanismo o de construcción y de las demás normas y especificaciones técnicas contenidas en el plan de ordenamiento físico, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las veedurías en defensa tanto en orden jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses de la sociedad en general y los intereses colectivos.

Para tal efecto, dentro de los cinco días siguientes a la expedición de la licencia, el Curador remitirá copia de ella a las autoridades previstas en este artículo.

Igualmente, el Decreto-Ley 78 de 1987, en su artículo 2º, determina que los municipios deberán visitar las obras con el fin de controlar su avance y las especificaciones, para observar que se ciñan a las aprobadas por las autoridades distritales o municipales, a las ofrecidas en venta y al presupuesto; de esta manera se verifica si los costos declarados por el interesado corresponden al tipo de obras que se adelanta.

Normas que claramente le otorgan competencia al Alcalde Municipal para asegurar el cumplimiento de la licencia y de las normas técnicas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, lo cual limita claramente la función de control a la verificación del modelo de ciudad enunciado.

Durante el desarrollo normativo, luego de la expedición de la Constitución Política de 1991 y de la Ley 388 de 1997, se han expedido diversas normas relacionadas con la competencia de control urbano, así:

1. El Decreto 1052 de 1998 que reglamentaba los procedimientos de la expedición de las licencias de construcción y urbanismo, el ejercicio de la curaduría urbana y las sanciones urbanísticas. En desarrollo de lo contemplado en las Leyes 388 y 400 de 1997, expedidas el año previo, se determinaba que en cabeza de las alcaldías se encontraba la verificación de que lo construido se desarrolle conforme a lo licenciado y a las normas urbanísticas del municipio, así:

Artículo 83. Control. En desarrollo del artículo 61 del Decreto 2150 de 1995, corresponde a los alcaldes municipales o distritales directamente o por conducto de sus agentes, ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el fin de asegurar el cumplimiento de la licencia de urbanismo o de construcción y de las demás normas y especificaciones técnicas contenidas en el plan de ordenamiento territorial, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las veedurías en defensa tanto del orden jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses de la sociedad en general y los intereses colectivos.

Para tal efecto, dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición de la licencia, el curador o la entidad que haya expedido la licencia, remitirá copia de ella a las autoridades previstas en este Artículo.

2. El Decreto 1600 de 2005 deroga el anterior decreto y reforma en su totalidad el artículo anterior, estableciendo que es responsabilidad del municipio, a través de la alcaldía, el ejercicio del para verificar el cumplimiento del modelo de ciudad plasmado en la función planificadora de la ciudad, introduciendo la forma como se debe realizar, así:

Artículo 54. Competencia del control urbano. Corresponde a los alcaldes municipales o distritales directamente o por conducto de sus agentes, ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el fin de asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las veedurías en defensa tanto del orden jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses colectivos y de la sociedad en general.

En todo caso, la inspección y seguimiento de los proyectos se realizará mediante visitas técnicas periódicas durante y después de la ejecución de las obras, de lo cual se dejará constancia en un acta suscrita por el visitador y el responsable de la obra. Dichas actas de visita harán las veces de inspección ocular o dictamen pericial, en los procesos relacionados por la violación de las licencias y se anexarán al Certificado de Permiso de Ocupación cuando fuere del caso.

Como se evidencia, se plasma la forma como se ejerce el control respectivo: visitas técnicas periódicas.

3. El Decreto 564 de 2006, igualmente, deroga el anterior decreto y reglamenta nuevamente las licencias urbanísticas, la función de los curadores urbanos, los reconocimientos y la legalización de vivienda. Esta norma establece en su artículo 56, la competencia del control urbano en cabeza de los alcaldes municipales o distritales, mediante funciones de vigilancia y control durante la ejecución de las

obras. Se destaca en dicha norma que se reforma el inciso segundo y se elimina la palabra TÉCNICA, tal vez reconociendo la incapacidad del municipio de ejercer un control técnico de los procesos constructivos, así:

Artículo 56. Competencia del control urbano. Corresponde a los alcaldes municipales o distritales directamente o por conducto de sus agentes, ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el fin de asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las veedurías en defensa tanto del orden jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses colectivos y de la sociedad en general.

En todo caso, la inspección y seguimiento de los proyectos se realizará mediante inspecciones periódicas durante y después de la ejecución de las obras, de lo cual se dejará constancia en un acta suscrita por el visitador y el responsable de la obra. Dichas actas de visita harán las veces de dictamen pericial, en los procesos relacionados por la violación de las licencias y se anexarán al Certificado de Permiso de Ocupación cuando fuere del caso.

4. El Decreto 1469 de 2010 (compilado en Decreto 1077 de 2015) que deroga la norma anterior, reglamenta nuevamente las licencias urbanísticas, el reconocimiento de edificaciones y la función pública que desempeñan los curadores urbanos. La norma, hoy vigente, continúa otorgando la competencia del control urbano al Alcalde Municipal y establece:

Artículo 2.2.6.1.4.11. Competencia del control urbano. Corresponde a los alcaldes municipales o distritales directamente o por conducto de sus agentes, ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el fin de asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las veedurías en defensa tanto del orden jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses colectivos y de la sociedad en general.

En todo caso, la inspección y seguimiento de los proyectos se realizará mediante inspecciones periódicas durante y después de la ejecución de las obras, de lo cual se dejará constancia en un acta suscrita por el visitador y el responsable de la obra. Dichas actas de visita harán las veces de dictamen pericial, en los procesos relacionados por la violación de las licencias y se anexarán al Certificado de Permiso de Ocupación cuando fuere del caso.

Este artículo limita la competencia del alcalde para verificar, mediante visitas que debe realizar durante la obra y al momento de su finalización, que lo construido se realice conforme a lo licenciado y al Plan de Ordenamiento Territorial. **Sin entregarle competencia al cumplimiento de las normas técnicas de construcción, en especial de la NSR.**

En la ciudad de Medellín, la competencia de vigilancia y control urbano, hasta el año 2012, era ejercida por el Departamento Administrativo de Planeación desde el Acuerdo 51 de 1987, a través del Departamento de Control de Vivienda en la División de Aplicación, que luego, mediante Decreto Municipal 274 de 2002 se reestructuró como Unidad de Monitoreo y Control, y que tenía como función ejercer la vigilancia y control al cumplimiento de las normas urbanísticas y constructivas. A partir de 2012 y con origen en los problemas de control urbano presentados en la *ciudad forma*³³, se decide trasladar algunas de sus funciones a la Subsecretaría de Espacio Público y Control Territorial de la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, mediante Decreto Municipal 1364 de 2012, y sus competencias en materia de control se refieren a “vigilar y controlar la aplicación de las normas urbanísticas” y “ejercer vigilancia y control durante la ejecución de las obras físicas, con el fin de asegurar el cumplimiento de la licencia de urbanismo o de construcción y de las demás normas y especificaciones técnicas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial”.

³³ La ciudad de Medellín vivió desde la expedición del Acuerdo 46 del 2006 varios hechos que evidenciaron fallas en los procesos de control urbanístico, tales como las llamadas falsas VIP, el control a curadores y el incumplimiento en el pago de las obligaciones urbanísticas. (Vivir En El Poblado, 2015)

Expedido un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial, mediante Decreto Municipal 883 del 2015, el municipio crea la Secretaría de Gestión y Control Territorial que, a través de Subsecretaría de Control Urbanístico, conforme a lo señalado en el artículo 346, tiene a su cargo las siguientes funciones:

1. Ejercer el seguimiento, monitoreo y control a la implementación del modelo de ocupación del territorio.
2. Ejercer el seguimiento y control a la localización de establecimientos comerciales, industriales y de servicios.
3. Realizar el seguimiento a las curadurías urbanas.
4. Realizar la vigilancia y control durante la ejecución de las obras físicas.
5. Expedir los certificados de permiso de ocupación.
6. Ejercer la vigilancia y control de las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda (mínimo 5 unidades).
7. Establecer los mecanismos y procedimientos para asegurar el cumplimiento de las obras y dotaciones a cargo del urbanizador.
8. Liquidar y verificar el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas.

La creación de esta subsecretaría y, en especial, de la Secretaría de Gestión y Control Territorial, coincide con la recomendación contenida en la investigación de Salazar y Vergel, donde señalan que se deben crear instituciones especializadas en materia de control, para que quien planifique el modelo de ciudad, no fiscalice:

Considerando que ambas experiencias han generado resultados significativos en el ejercicio del control, es posible concluir con base en las fortalezas de ambos estudios de caso, que las entidades territoriales deberían crear una institucionalidad dedicada exclusivamente al ejercicio del CU, principalmente en las fases de regulación y sanción. Así mismo, esta institucionalidad no debería estar bajo la coordinación de las áreas a cargo de la fase de planeación y producción de las normas urbanísticas, por el contrario, su función debería estar enfocada en el cumplimiento de la norma y en garantizar la concreción del modelo de ocupación del territorio definido en el POT. (Salazar Guarín & Vergel Tovar, 2009, p. 31).

3.3.4.2.2. De las infracciones y sanciones urbanísticas

La Ley 388 de 1997, en su artículo 103 (modificado por el artículo 1º de la Ley 810 de 2003) establece:

Artículo 103. Infracciones urbanísticas. Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas.

Se considera igualmente infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin la respectiva licencia.

Los municipios y distritos establecerán qué tipo de amoblamiento sobre el espacio público requiere de la licencia a que se refiere este artículo, así como los procedimientos y condiciones para su expedición.

En los casos de actuaciones urbanísticas, respecto de las cuales no se acredite la existencia de la licencia correspondiente o que no se ajuste a ella, el alcalde o su delegado, de oficio o a petición de parte, dispondrá la medida policiva de suspensión inmediata de todas las obras respectivas, hasta cuando se acredite plenamente que han cesado las causas que hubieren dado lugar a la medida.

En el caso del Distrito Capital, la competencia para adelantar la suspensión de obras a que se refiere este artículo, corresponde a los alcaldes locales, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital.

La infracción urbanística se consolida como mecanismo de control en una etapa de sanción, denominada “sanciones urbanísticas”, y aplica para quien no de cumplimiento a la normatividad urbanística durante alguna actuación que se presente a lo largo del ciclo de vida de la edificación. La Corte Constitucional señala que, con la potestad sancionatoria administrativa, el Estado “busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales”, siendo “un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones” (C-616, 2002). La sanción tiene como meta evitar que una edificación se desarrolle de forma diferente al modelo de ciudad establecido en la normatividad urbanística, al tiempo que limita el ejercicio del derecho de dominio o la posesión sobre un inmueble, evitando afectar la vida en comunidad.

Las sanciones y los hechos que las originan se han incorporado en la reglamentación sobre actuaciones urbanísticas, hoy la Ley 388 de 1997, modificada por la Ley 810 de 2003 que en sus artículos 1º y 2º modifica la reglamentación contenida en el artículo 66 de la Ley 9º de 1989. Pero a la fecha nos encontramos en un tránsito normativo, pues las mismas se entenderán derogadas con la expedición del nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia que entra a regir a partir del 29 de enero de 2017, incorporado en el Libro Segundo de la Ley 1801 de 2016 “De la libertad, los derechos y deberes de las personas en materia de convivencia”, Título XIV “Del Urbanismo” y que establece los comportamientos que afectan la “integridad urbanística” en su capítulo 1º y el “Cuidado e integridad del espacio público” en su capítulo 2º; dicha derogatoria se encuentra contenida en su artículo 242, que expresamente deroga los artículos 1º y 2º de la Ley 810 de 2003 y el artículo 108 de la Ley 388.

En el nuevo Código de Policía, las sanciones urbanísticas pasan a ser denominadas “medidas correctivas” y tienen por objeto “disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia”, sin que se considere que tengan carácter sancionatorio, siendo medidas correctivas a aplicar por los comportamientos que afectan la “integridad urbanística”, la imposición de

multas, la demolición de la obra, la construcción, el cerramiento, la reparación o mantenimiento de inmueble, la remoción de muebles, la suspensión temporal o definitiva o la reparación de daños materiales. Dicho código incorpora los comportamientos contrarios a la integridad urbanística con su respectiva medida correctiva, tal como se especifica en el anexo *Comportamientos contrarios a la integridad urbanística y sus correctivos*.

Como es propio de la falta de técnica de nuestro legislador, se hace necesario señalar el contenido de la Ley 1796 de 2016, artículo 11, que adiciona al artículo 104 de la Ley 388 de 1997 (modificado por el artículo 2° de la Ley 810 de 2003), como sanción urbanística la siguiente:

6. Multas sucesivas mensuales de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) sin que en ningún caso supere los trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales (smlmv) para los titulares de licencias de construcción, constructores responsables y enajenadores de vivienda que permitan la ocupación de edificaciones nuevas sin haber protocolizado y registrado la certificación técnica de ocupación. Estas multas se aplicarán por cada unidad privada que se ocupe sin haber cumplido con la protocolización y registro de la certificación técnica de ocupación.

Si se entiende derogado el artículo 104 por el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, este artículo de la Ley 1796 de 2015 solo tendrá una vigencia de 6 meses, a pesar de que su objetivo era loable, al sancionar la habitabilidad de las edificaciones sin que se protocolizara previamente la certificación técnica de ocupación; conducta que no quedó expresamente reglamentada en el nuevo estatuto policial, pues de forma general se establece, como comportamiento contrario a la integridad urbanística, parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia.

En la ciudad de Medellín la competencia sancionatoria se encuentra en cabeza de los Inspectores de Policía, de forma específica, se crearon los Inspectores Especializados de Control Urbanístico, conforme a lo señalado en el Manual de

Convivencia Ciudadana, Decreto Municipal 1324 de 2006 y en la Ordenanza Departamental 018 de 2002.

3.3.5. Entrega-Recibo

Se debe recordar que el proceso de recibo reúne tres actividades con actores diferentes, pero complementarias: la entrega y recibo por parte del constructor al inversionista–propietario del proyecto, la entrega y recibo por parte del inversionista–propietario al comprador de las unidades inmobiliarias resultantes del proyecto, y la entrega y recibo por parte del inversionista–propietario del proyecto a la autoridad urbanística. Esta investigación no se detendrá a analizar cada proceso, que es un control en sí, y que fue desarrollado en el segundo capítulo; se limitará a revisar algunas actuaciones de control con relevancia en esta etapa del ciclo de vida de la edificación.

3.3.5.1. El certificado técnico de ocupación

La NSR-10 obliga al supervisor técnico a expedir una constancia sobre la construcción de la estructura y de los elementos no estructurales acorde con la Norma Sismo Resistente, la cual deberá ser suscrita igualmente por el constructor y el propietario. Conforme a lo señalado en el artículo 6º de la Ley 1796 de 2016, Ley de Vivienda Segura, la misma pasa a denominarse Certificado Técnico de Ocupación, al señalar:

Artículo 6º. Certificación técnica de ocupación. Una vez concluidas las obras aprobadas en la respectiva licencia de construcción y previamente a la ocupación de nuevas edificaciones, el supervisor técnico Independiente deberá expedir bajo la gravedad de juramento la certificación técnica de ocupación de la respectiva obra, en el cual se certificará que la obra contó con la supervisión correspondiente y que la edificación se ejecutó de conformidad con los planos, diseños y especificaciones técnicas, estructurales y geotécnicas exigidas por el Reglamento Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes y aprobadas en la respectiva licencia.

A la certificación técnica de ocupación se anexarán las actas de supervisión, las cuales no requerirán de protocolización. La certificación técnica de ocupación deberá protocolizarse mediante escritura pública otorgada por el enajenador del predio la cual se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria del predio o predios sobre los cuales se desarrolla la edificación, así como en los folios de matrícula inmobiliaria de las unidades privadas resultantes de los proyectos que se sometan al régimen de propiedad horizontal o instrumento que permita generar nuevas unidades de vivienda. En los proyectos de construcción por etapas de que trata la Ley 675 de 2001, para cada una de las nuevas edificaciones se deberá proceder de la manera prevista en este artículo.

Copia de las actas de la supervisión técnica independiente que se expidan durante el desarrollo de la obra, así como la certificación técnica de ocupación serán remitidas a las autoridades encargadas de ejercer el control urbano en el municipio o distrito y serán de público conocimiento.

Parágrafo 1°. En los casos, de edificaciones conformadas por unidades estructuralmente independientes, una vez concluidas las obras de cada una de estas y previamente a su ocupación se podrá expedir un certificado técnico de ocupación por unidad estructuralmente independientes.

En este caso, el certificado técnico de ocupación deberá protocolizarse en los folios de matrícula inmobiliaria de las unidades privadas de la respectiva unidad estructuralmente independiente.

Parágrafo 2°. En todo caso, para los efectos de control durante la obra, la autoridad municipal o distrital competente podrá realizar visitas y controles periódicos a la ejecución de las construcciones, cuya evidencia y resultados se consignarán en las actas de supervisión independientes y en las de inspección que realicen las autoridades encargadas de ejercer el control urbano.

Parágrafo 3°. La verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas corresponderá a las autoridades municipales y distritales, quienes ejercerán el control urbano de conformidad con lo previsto en el artículo 61 del Decreto

número 2150 de 1995 y el artículo 109 de la Ley 388 de 1997, por lo cual no será objeto de la certificación de que trata el presente artículo ni podrá condicionar su expedición.

Al respecto, se emiten los siguientes comentarios:

1. La certificación dará tranquilidad a todos los actores del proceso, pues da publicidad y garantía del cumplimiento de las normas técnicas.

2. De la reglamentación del artículo en mención, en especial de las calidades y requisitos que deberán cumplir los supervisores técnicos, dependerá la eficacia de dicha norma.

3. La publicidad de la certificación generará para los financiadores de proyectos inmobiliarios un fuerte respaldo, lo cual producirá efectos positivos en los costos de créditos, por la certeza en la calidad de las garantías inmobiliarias.

4. El exigir que la certificación sea expedida al término de la obra y protocolizada en la escritura pública de compraventa, exigirá mejor programación de actividades y altos estándares de planificación de los procesos.

La NSR-10 obliga a la entrega por parte del supervisor, como culminación de sus labores, una copia del registro escrito al propietario y al constructor de la estructura y de los elementos no estructurales cubiertos por el Reglamento NSR-10. Sin embargo, obliga que el supervisor técnico deba conservar la documentación por un espacio de cinco años contados a partir de la terminación de la construcción y de su entrega al propietario y al constructor. En este caso, se considera que la norma debería indicar que el período de archivo debería ser como mínimo los mismos diez (10) años de la garantía que tienen los elementos estructurales, por cuanto los mismos servirán de prueba en los procesos de reclamación; término incluso que beneficiaría al supervisor técnico.

Cuando se trate de edificaciones cubiertas por el régimen de copropiedad, el propietario a nombre del cual se haya expedido la licencia de construcción, debe hacer entrega de una copia de los documentos de la supervisión técnica a la

copropiedad; la norma señala que no solo el certificado, sino todos los documentos que hacen parte del proceso.

De forma especial, se señala que para los elementos no estructurales resistentes al fuego, el supervisor técnico debe entregar los documentos y requisitos de mantenimiento para los sistemas de protección contra incendio, como lo indican las especificaciones del fabricante de los diferentes materiales, componentes y sistemas cortafuego, de extinción, detección y alarma; documentos que deben ser recopilados por el director de construcción para que luego el supervisor técnico constate que estén completos y correctos y proceda a hacer entrega de los mismos.

3.3.5.2. Estatuto del consumidor

La Ley 1480 de 2001 o Estatuto del Consumidor establece que las alcaldías conformarán un sistema de regionalización de las funciones asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio, por lo cual el Superintendente de Industria y Comercio podrá delegar algunas de sus funciones.

De forma especial, se determina que el propietario–inversionista del inmueble deberá hacer entrega al comprador de los manuales de instrucciones, donde conste la información relevante del inmueble y las obligaciones de mantenimiento y conservación que debe adelantar el consumidor.

3.3.5.3. Permiso de ocupación

El permiso de ocupación es el certificado que emite la autoridad urbanística de control urbano, previo a la inspección de la obra, y certifica que las obras construidas fueron desarrolladas de conformidad con la licencia de construcción. Está reglamentado por la Alcaldía de Medellín bajo la figura de “Recibo de Obras de Parcelación o Urbanización”, mediante el Decreto 1147 de 2005 y 2454 de 2005, el cual se requiere para cualquier proyecto o inmueble que genere más de cuatro (4) unidades de vivienda o que, en usos distintos al residencial, prevea o acumule más de dos (2) destinaciones o un área construida superior a 300 mts². Para el recibo deben estar ejecutadas en su totalidad las obras civiles exteriores, los puntos fijos,

la cubierta, las fachadas internas y externas, las redes de servicios públicos, los parqueaderos y, por lo menos, una unidad inmobiliaria completamente acabada.

El recibo abarca:

1. Entrega de obras de urbanismo.
2. Pago obligaciones urbanísticas.
3. Entrega de la copia de la escritura pública debidamente registrada donde conste la cesión de fajas.
4. Entrega de los equipamientos a los cuales se obliga ejecutar el proyecto.
5. Levantamiento topográfico actualizado, con el planteamiento urbanístico del proyecto.
6. Paz y salvo de industria y comercio.
7. Copia de la resolución del avalúo catastral desenglobado del proyecto.
8. Copia de la inscripción como enajenador.
9. Copia del radicado de ventas.

En conclusión, ya se cuenta con dos certificados: el **permiso de ocupación** donde la autoridad urbanística verifica el cumplimiento de lo licenciado, y el certificado técnico de ocupación que es el emitido por el supervisor técnico verificando el cumplimiento de la NSR-10 y reglamentos técnicos.

Si bien se limitó el permiso de ocupación a no condicionar la conexión de servicios públicos, las empresas prestadoras de los mismos deberán garantizar el cumplimiento de las normas técnicas de las instalaciones; por lo cual difícilmente se podrá conectar servicios públicos a obras que no cuenten con la certificación técnica expedida por el supervisor técnico, necesaria para lograr el permiso de ocupación. En especial, la Ley 66 de 1968, en su Artículo 10º, establece:

La obligación de ejecutar las obras de urbanismo y de dotar a los inmuebles que se enajenen o prometan enajenar de los servicios públicos exigidos por las autoridades distritales o municipales en los planes o programas a que se refiere la presente Ley, no podrá descargarse en los adquirentes o transmitirse a terceros, salvo cuando se trate de contratos celebrados con

otra persona dedicada a la misma actividad y ambos se hallen inscritos ante el Superintendente Bancario, en los términos del artículo 3 de esta Ley o cuando se trate de enajenar el terreno en bruto como un todo y no como parte de un plan de urbanización.

3.3.6. Administración inmobiliaria

El ciclo de vida de una edificación continuará una vez finalizado el proyecto, con las labores propias a ejecutar, donde se incluyen las actividades de mantenimiento y otras en desarrollo de una debida diligencia en la administración de bienes raíces. En especial se hace referencia a algunas normas relacionadas con el control de las diferentes tareas que implica el proceso de administración inmobiliaria.

3.3.6.1. Normas de convivencia y vecindad

En el acápite 3.3.4.2.2. se detalla lo señalado en el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia que entra a regir a partir del 29 de enero de 2017, incorporado en la Ley 1801 de 2016, que en su Libro Segundo, “De la libertad, los derechos y deberes de las personas en materia de convivencia”, Título XIV “Del Urbanismo” establece los comportamientos que afectan la “integridad urbanística” en su capítulo 1º y el “Cuidado e integridad del espacio público” en su capítulo 2º; dicha derogatoria se encuentra contenida en su artículo 242, que expresamente deroga los artículos 1º y 2º de la Ley 810 de 2003, y el artículo 108 de la Ley 388. El Código de Policía se convierte así en la esencia del control del uso de los bienes inmuebles, no solo en relación con la gestión edificadora, sino en el desarrollo de sus derechos de propiedad y de su posesión y tenencia. Se encuentran los comportamientos y las medidas correctivas a aplicar, relacionadas con el uso de los inmuebles, incluso cuando en el texto completo del mismo, se encuentran otro tipo de normas al respecto, revisar en Anexos

3.3.6.2. Control de incendios

La Ley 1575 de 2012, Ley General de Bomberos de Colombia, fruto de un arduo trabajo en materia de protección a la vida y al patrimonio y de una educación en

materia de cultura de la protección, en la gestión integral del riesgo, determina en su artículo 42 (reformado por la Ley 1796 de 2016):

Artículo 42. Inspecciones y certificados de seguridad. Los cuerpos de bomberos son los órganos competentes para la realización de las labores de inspecciones en prevención de incendios y seguridad humana en edificaciones públicas, privadas y particularmente en los establecimientos públicos de comercio e industriales, e informarán a la entidad competente el cumplimiento de las normas de seguridad en general. De igual manera, para la realización de eventos masivos y/o pirotécnicos, harán cumplir toda la normativa vigente en cuanto a la gestión integral del riesgo contra incendio y calamidades conexas. Estas inspecciones, contemplarán los siguientes aspectos:

1. Realización de inspección y prueba anual de los sistemas de protección contra incendio de acuerdo a la normativa vigente.
2. Realización de inspecciones técnicas planeadas referentes a incendio y seguridad humana.

Todos los ciudadanos deberán facilitar en sus instalaciones las inspecciones de seguridad humana y técnicas que el cuerpo de bomberos realice como medida de prevención y durante las acciones de control.

3.3.6.3. Comparendo ambiental

La Ley 1259 de 2008 crea el comparendo ambiental que tiene por objeto servir de instrumento de cultura ciudadana para el adecuado manejo de residuos sólidos y escombros, el aseo y la limpieza y que se complementa con el nuevo Código de Policía. La autoridad de policía tiene entonces a su cargo el control sobre el manejo de este tipo de elementos, que evidencian actividades que se desarrollan durante el ciclo de vida de la edificación.

3.3.6.4. Control de arrendamientos

El municipio tiene a su cargo las funciones de inspección, vigilancia y control de las actividades reglamentadas por la Ley 820 de 2003: arrendamiento de inmuebles propios o de terceros destinados a vivienda urbana y su administración, conforme a

lo señalado en sus artículos 23 y 24, reglamentados por el 1077 de 2015, que compila el Decreto 51 de 2004 y que establece, entre otras normas, las siguientes actuaciones de control por parte del municipio:

1. Se debe crear un sistema de registro consolidado.
2. Se debe emitir una matrícula que lo habilita para ejercer las actividades de arrendamiento de bienes inmuebles, de su propiedad o de terceros destinados a vivienda urbana, para servir de administradores de este tipo de inmuebles; se otorga por una sola vez y se renueva de forma automática anualmente, donde consta el cumplimiento de las obligaciones establecidas, por lo cual se podrá suspender o revocar si se incumplen las obligaciones.
3. Se podrán establecer sistemas de inspección, vigilancia y control dirigidos a verificar irregularidades o el incumplimiento de las obligaciones, tales como visitas de inspección y revisar el contenido de la publicidad de los bienes y servicios que se prestan.
4. El número de la matrícula del arrendador deberá figurar en todos los anuncios, avisos o publicidad y en la documentación.
5. Se debe garantizar que los contratos de arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda urbana, se celebren conforme lo señalado en la Ley 820 de 2003 y demás normas que la adicionen o desarrollen. Así mismo, deberán velar porque los contratos de administración de inmuebles para arrendamiento de vivienda urbana suscritos entre propietarios y agencias, contemplen con precisión y claridad las obligaciones de las partes.
6. Deberán establecerse procedimientos necesarios para presentar las reclamaciones y divulgar las sanciones establecidas a las personas sujetas a la inspección, vigilancia, y control por parte autoridades competentes.
7. Verificar que las agencias se abstengan de convenir con sus usuarios y/o contratantes cláusulas que por su carácter exorbitante puedan afectar el equilibrio contractual o impliquen erogaciones excesivas para acceder a los servicios ofrecidos.

En el caso de la ciudad de Medellín, el Decreto 509 de 2004, reglamenta la matrícula de arrendadores y determinan los sistemas de inspección, vigilancia y control en materia de arrendamientos.

3.3.6.5. Arrendamiento de vivienda turística

Se entiende por contrato de arrendamiento de vivienda turística, aquellos donde se otorgue la tenencia del inmueble para uso y goce a una o más personas a título oneroso por términos inferiores a treinta (30) días calendario y de forma habitual. Los inmuebles deberán ser inscritos previamente en el registro nacional de turismo y, si hacen parte de una propiedad horizontal, el reglamento deberá establecer la destinación del mismo para la prestación de servicios de vivienda turística.

La Ley 1558 de 2012 y el Decreto Nacional 2590 de 2009 reglamentan la actividad, sujeta a control por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y los administradores de las propiedades horizontales deben informar de los inmuebles que se destinen a esta actividad; no reportar el uso y prestar los servicios sin autorización previa, genera sanciones económicas, incluso para la copropiedad, que deberá observar algunas obligaciones, tales como la elaboración de las tarjetas de registro de cada huésped.

3.3.6.6. Movilidad diferente

La Ley 361 de 1997, “por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones” establece una serie de disposiciones relacionadas con la integración de personas “con limitaciones severas y profundas”, las cuales se denominarán con movilidad diferente, en contraposición a la denominación, cada vez más habitual, de movilidad reducida o discapacitados. Dicha norma, en su Título Cuarto “De la accesibilidad” reglamentan las “normas y criterios básicos para facilitar la accesibilidad a las personas con movilidad reducida”, determinando en su artículo 47:

La construcción, ampliación y reforma de los edificios abiertos al público y especialmente de las instalaciones de carácter sanitario, se efectuarán de manera tal que ellos sean accesibles a todos los destinatarios de la presente

ley. Con tal fin, el Gobierno dictará las normas técnicas pertinentes, las cuales deberán contener las condiciones mínimas sobre barreras arquitectónicas a las que deben ajustarse los proyectos, así como los procedimientos de inspección y de sanción en caso de incumplimiento de estas disposiciones.

Las instalaciones y edificios ya existentes se adaptarán de manera progresiva, de acuerdo con las disposiciones previstas en el inciso anterior, de tal manera que deberá además contar con pasamanos al menos en uno de sus dos laterales.

El Gobierno establecerá las sanciones por el incumplimiento a lo establecido en este artículo.

Parágrafo. En todas las facultades de arquitectura, ingeniería y diseño de la República de Colombia se crearán talleres para los futuros profesionales de la arquitectura, los cuales serán evaluados y calificados con el objetivo primordial de fomentar la cultura de la eliminación de las barreras y limitaciones en la construcción.

Lo anterior indica que se deben construir y adecuar las edificaciones existentes a las normas técnicas que reglamentan la accesibilidad de las personas con movilidad diferente, lo cual no sobra advertir que se trata de un derecho fundamental que debe ser objeto de cumplimiento por parte de todos los actores relacionados con la actividad edificadora, durante todo el ciclo de vida.

Cierre tercer capítulo

Tal y como fue mostrado a lo largo del capítulo, las actividades de control que desarrollan los actores durante el ciclo de vida de la edificación van más allá que el tradicional concepto de control urbano y, al parecer, ya tiene cierta presencia normativa, al establecer en la Ley 1796 de 2016, en uno de los apartes del artículo 35, el siguiente alcance de las licencias urbanísticas, como “certificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y sismo resistentes y demás reglamentaciones”.

De una evaluación de 360° en la ejecución de las actividades que comprenden el control, durante el ciclo de vida de las edificaciones, se podría preguntar si se vienen cumpliendo los objetivos del legislador para establecer una regulación en la materia, e igualmente establecer si los diversos actores que la ejecutan (públicos, privados en ejercicio de funciones públicas y privados en ejercicio de actividades privadas), logran identificar su alto grado de responsabilidad, el profundo nivel de conocimiento técnico requerido y, especialmente, su compromiso con la sociedad y con el usuario final de producto inmobiliario.

De conocer este esquema, los gremios del sector serían aliados para su desarrollo por cuanto identificadas las competencias, el alcance, la responsabilidad y la institucionalidad en el ejercicio del control a la actividad edificadora, el resultado, sin lugar a dudas, sería una mayor seguridad jurídica para el ejercicio de su actividad, la cual es aliada estratégica para el desarrollo del mercado y la sostenibilidad del sector.

4. EL EJERCICIO DEL CONTROL A LA ACTIVIDAD EDIFICADORA DURANTE EL CICLO DE VIDA DEL CONJUNTO RESIDENCIAL SPACE

Una vez recorrido el ciclo de vida de las edificaciones y la forma cómo se ejerce durante el control la actividad edificadora durante el mismo, se realizará un análisis sobre la manera cómo se ejerció el control durante el ciclo de vida del Conjunto Residencial Space, desde su promoción hasta el día 12 de octubre de 2013, cuando se presentó el colapso de la torre 6.

La investigación se basó en los documentos públicos que hacen parte de los procesos jurisdiccionales y administrativos, de consulta pública en los portales de internet de la Superintendencia de Industria y Comercio (www.sig.gov.co) y de la Superintendencia de Sociedades (www.supersociedades.gov.co); igualmente en la investigación que realizó la Universidad de los Andes (2014) y los procesos abiertos por otras agencias del Estado, además de los documentos de diversos medios de comunicación.

De manera deliberada, esta investigación se abstiene de analizar situaciones relacionadas con la responsabilidad civil o administrativa de los actores privados, de las autoridades urbanísticas y de quienes ejercieron funciones públicas o privadas relacionadas con el control de la actividad; pues se trata de evidenciar las actuaciones de control que establecía la normatividad vigente, sin emitir juicios de responsabilidades por acción u omisión sobre sus actos. Como dice Borges en su siempre vigente *Historia universal de la infamia*, "...falta considerar el aspecto jurídico de estos hechos" (Borges, 1987).

4.1. Space

El día 12 de octubre de 2013 a las 20:20 horas se reportó el colapso de una parte del Edificio Space ubicado en la Carrera 24 D # 10 E -120 en la ciudad de Medellín. El conjunto residencial Space fue gerenciado y construido por

la constructora Lérica CDO. El ingeniero calculista de este proyecto fue el Ing. Jorge Aristizábal Ochoa. La construcción del conjunto residencial se llevó a cabo durante 6 etapas diferentes, aunque el proyecto inicial consistía en una sola edificación. Las 6 etapas presentan diferente número de pisos entre sí, siendo la última (Etapas 6) la de mayor altura, con un total de 23 pisos y 4 sótanos (2 Niveles de parqueadero y 2 Niveles de zona social) y fue la que presentó colapso total el 12 de octubre de 2013. La Etapas 6 fue entregada a sus propietarios el primero de abril de 2013.

La última etapa construida en el conjunto Space y que corresponde a la Etapas 6, tras presentar notorios problemas estructurales, fue evacuada el día viernes 11 de octubre de 2013 en horas de la mañana. La observación de los problemas estructurales y posterior decisión de evacuación estuvo a cargo del Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres (DAGR). Posteriormente, la edificación colapsó el día 12 de octubre de 2013, evento en el cual perdieron la vida 12 personas. (Universidad de los Andes, 2014)

El lote donde se desarrolló el Conjunto Residencial Space se encuentra en una ubicación estratégica del barrio El Poblado, comuna³⁴ 14, el sector de la ciudad de Medellín que, conforme al Plan de Desarrollo de la Alcaldía de Medellín 2012-2014, tenía (y aún tiene) el mayor porcentaje de desarrollo humano integral, así:

Para el año 2011 las comunas de El Poblado, seguida por Laureles - Estadio y La América fueron las que reflejaron mayores condiciones de desarrollo humano; mientras las comunas Popular, Santa Cruz y Manrique obtuvieron los menores valores; así la brecha entre comunas fue de 18,59pp; es decir el IDH de El Poblado fue superior en 23,62% al de la comuna Popular. (Alcaldía de Medellín, 2012).

El desarrollo inmobiliario de El Poblado se ha acelerado en los últimos 30 años, originado por diversos factores, entre los cuales, además de la calidad de vida del sector, se encuentra la implementación de las normas de construcción, que tienen

³⁴ Por comuna entendemos una división política del municipio de Medellín.

orígenes en la primacía de los intereses privados (los constructores y propietarios del suelo) frente al interés público y de ciudad, como lo mencionó Inurbe (1990) y se analizó en el primer capítulo. El Plan de Desarrollo de la Comuna 14 – El Poblado, elaborado en el año 2010, frente a problema que ellos denominan la “baja planificación y control en el proceso edificador de plataformas comerciales y unidades residenciales” manifiesta que:

El proceso de construcción de plataformas comerciales y unidades residenciales se ha llevado a cabo históricamente de una manera poco planificada y sin control necesario, que lleve a que los constructores respeten los usos del suelo que han sido definidos en el POT (Alcaldía de Medellín, Unión Temporal Corpoblado Ces Esumer, 2012)

El Grupo CDO ha tenido una importante presencia en el sector inmobiliario de la ciudad, específicamente en el sector aledaño a uno de los más prestigiosos hoteles, el Hotel Intercontinental, ubicado en el barrio Altos del Poblado. Según la cadena de tradición del inmueble, este hacía parte de otro de mayor extensión que se encontraba en cabeza de diferentes empresas del grupo desde los años 70's y luego de realizar diferentes transacciones comerciales que implicaron declaraciones de loteo y englobe, contenidas en la Escritura Pública 204 del 31 de marzo de 1998, de la Notaría de Sabaneta, registrada el 7 de mayo de 1998, se formó el lote de mayor extensión, identificado con la Matrícula Inmobiliaria 001-744315 y sobre el cual, mediante Escritura Pública 2068 del 28 de mayo de 2002, de la Notaría 4ª de Medellín, se conforma el lote denominado “Resto”, con un área de 10.945,72 Mts² e identificado con Matrícula Inmobiliaria 001-819001 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín, zona sur.

4.1.1. Promoción

Como se advirtió inicialmente, el proceso de promoción está conformado por una serie de actividades que difícilmente salen a la esfera de lo público. Sin embargo, las pre factibilidades (jurídica, técnica, financiera y comercial) pueden ser analizadas con documentos que reposan en las investigaciones realizadas con posterioridad al

colapso de la torre 6³⁵ donde se permite identificar las diferentes actividades que conforman la promoción.

LERIDA CONSTRUCTORA DE OBRAS S.A, con sigla LERIDA CDO S.A. fue constituida mediante Escritura Pública 760, otorgada en la Notaría 3a. de Medellín en marzo 18 de 1994, inscrita en la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia en mayo 9 de 1994, en el libro 9o., folio 612, bajo el número 4282, con la figura de Sociedad Comercial de Responsabilidad Limitada. A lo largo de su desarrollo jurídico ha tenido varias reformas, conforme a lo señalado en el Certificado de la Cámara de Comercio. Su objeto social, además de la construcción en general, era la realización de estudios, la promoción y la planeación de toda clase de proyectos de ingeniería y arquitectura.

Lérida Constructora de Obras, conforme a lo señalado por la Superintendencia de Sociedades³⁶, era parte del Grupo Empresarial CDO, los cuales desarrollaron una gran cantidad de proyectos destinados a satisfacer el mercado inmobiliario en todos los estratos socioeconómicos, participando activamente en gremios y entidades afines al sector, tales como instituciones bancarias, productoras de insumos para la construcción, conformando incluso un “banco de tierras” para la sostenibilidad de la empresa. Para destacar la importancia en el desarrollo económico del país y de la región, se relacionan los proyectos que ha desarrollado el Grupo Empresarial CDO desde el año 1956 en la sección Anexos: *Proyectos desarrollados por el Grupo Empresarial CDO desde 1956.*

³⁵ Estos documentos reposan principalmente en la investigación administrativa de la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor, que se inició mediante la Resolución 30943 de 2014, del 12 de mayo, con radicado 13-243651. (Superintendencia de industria y comercio, 2014)

³⁶ Mediante Resolución 100-000020 del 7 de enero de 2015, el Superintendente de Sociedades declara la situación de control, conforme a lo señalado en el artículo 261 del Código de Comercio, en relación con las empresas Calamar Cdo SAS, Cdo Vífasa SAS, Alsacia Cdo SAS, Acuarela Cdo SAS (todas ellas en reorganización empresarial), Bepamar Cdo SAS, Promotora Sanpam SA en liquidación, Inversiones Quiscal SA en liquidación; Inversiones Cristalinas, Industrias Concretodo SAS, Lérida Cdo SA en liquidación judicial, Perijá Inmobiliaria SA. (Superintendencia de Sociedades, 2015)

Lérida CDO adquirió el inmueble mediante Escrituras Públicas 4159 del 26 de septiembre y 4491 del 11 octubre, ambas del 2001, debidamente registradas en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. En 2005, luego de desarrollar el proyecto Altos del Poblado, considera que el mercado se encuentra maduro para iniciar las ventas de un nuevo proyecto, Space, en el lote denominado “Resto” y obtiene la licencia de urbanismo correspondiente de la Curaduría Segunda de Medellín, mediante Resolución C2-0031 del 11 de enero de 2006.

El Plan de Ordenamiento Territorial contenido en los Acuerdos Municipales 62 de 1999 y 23 de 2000 (este último incluía las tablas de densidades y aprovechamientos de los polígonos) reglamentaba el desarrollo constructivo del lote, lo ubicaba en el polígono Z5_CN2_19 y lo consideraba como zona de consolidación nivel 2 (CN2), que permitía el desarrollo lote a lote sin necesidad de formular un Plan Parcial, al otorgarle un índice de construcción del 30% del área, retiros, áreas de cesión en suelo para áreas verdes, recreacionales y equipamientos, permitiendo cancelar en dinero las áreas correspondientes a la cesión y la construcción de equipamiento. La ficha resumen de tratamiento del polígono, contenido en el Acuerdo 23 de 2000, puede apreciarse en la sección de anexos.

El municipio, en desarrollo de las actividades adelantadas por su propietario, el 15 de diciembre de 2005 emite el concepto de vías obligadas del lote por parte del Departamento Administrativo de Planeación (U-8341).

Estas actividades se desarrollaron en el año 2005, durante una coyuntura positiva del mercado, tal como lo indica Cenac (2016), cuando se presentaban números positivos en cuanto al crecimiento de precios de los proyectos de vivienda nueva, mucho antes de la caída del año 2009.



Figura 1. Índice precios vivienda nueva (2002-2015).

Fuente: Cenac (2016).

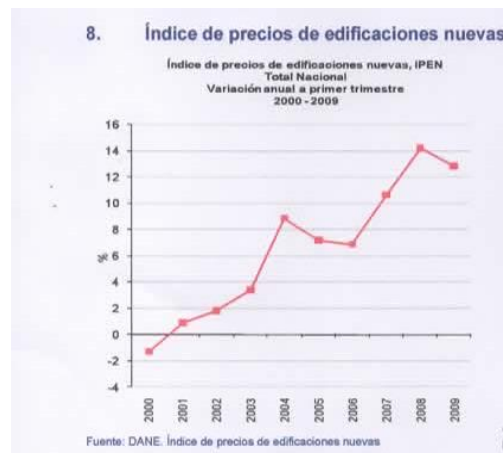


Figura 2. Índice precios edificaciones nuevas (2000-2009).

Fuente: Cenac (2016).

4.1.2. Diseño y licenciamiento

Como se ha señalado en el segundo y tercer capítulo, el proceso de diseño y licenciamiento se divide en dos etapas: por un lado, las actividades de factibilidad jurídica, financiera, comercial y administrativa del proyecto, y por otro la factibilidad técnica, que tiene que ver con las actividades de diseño y licenciamiento de la edificación. En el desarrollo del proyecto Space, acorde con la información

recopilada, se puede hacer un análisis sobre la manera cómo se realizaron las labores y cómo se ejerció el control en las mismas.

4.1.2.1. Factibilidad jurídica, financiera, comercial y administrativa

4.1.2.1.1. Factibilidad jurídica

Ya se realizó un análisis sobre la situación en el proceso de promoción en relación con la adquisición del lote. En cuanto al esquema jurídico implementado, se evidencia la gestión en los documentos jurídicos que acompañan el proceso de radicado de ventas, tales como los modelos de los contratos de promesa compraventa, compraventa, actas de entrega, entre otros.

4.1.2.1.2. Factibilidad financiera

Se tiene evidencia de la factibilidad financiera, conforme a los documentos que acompañan el trámite del *Radicado de Ventas* de las diferentes etapas, donde se anexaban los estudios económicos de cada una, en formatos establecidos por la autoridad urbanística, como se ve en la sección Anexos, bajo el título Estudios económicos (factibilidad financiera).

Fuera de estos, en las actas de junta directiva de la sociedad no reposa constancia de presentación de informes relacionados con el mismo, pues este sería el espacio administrativo para realizar un control al proceso, por parte de sus miembros.

4.1.2.1.3. Factibilidad comercial

Al ser un ejercicio privado, no se constata el mismo, salvo los documentos al margen que Lérida CDO presenta en los radicados de ventas.

4.1.2.1.4. Factibilidad administrativa

Era habitual que las edificaciones que desarrollaban las empresas que conformaban el Grupo CDO, entre ellas Lérida CDO, se ejecutaran por un equipo interdisciplinario conformado al interior de la empresa, lo que permitía que las mismas ejecutaran todo el proyecto, no solo figurando con la titularidad del

inmueble. En el acta de visita de la inspección administrativa, realizada a las oficinas de la empresa el 15 de octubre de 2013, durante la investigación adelantada por la Superintendencia de Industria y Comercio, uno de sus empleados señala:

En lo que tiene que ver con el organigrama de la referida sociedad, manifestó quien atiende la diligencia que en dicho documento se encuentra inscrita la Junta Directiva actual y el representante Legal Principal y Suplente y dijo: Básicamente tenemos al Director General que es nuestro Representante Legal principal, la Gerente de Proyectos, que es nuestra Representante Legal suplente, y ya en la gerencia del Proyecto hay personal para el área de formalización y cartera; formalización es todo lo que significa la legalización del proceso, promesa de compra-venta, compra-venta que es la Escritura pública como tal, etc.; tenemos también el personal Dirección de Obra, Residencia de Obra -parte técnica-. Auxiliar de Residencia, Maestro de Obra, Almacenista, Auxiliar de Almacén. Ya al final tenemos contratistas que proveen del personal para la confección de la obra material. Quienes levantan el bloque y construyen la estructura. Estos últimos, son empresas y/o personas naturales. Para todos los casos la empresa LERIDA CDO S.A. contrata el diseño arquitectónico y de la estructura con firmas independientes. (Superintendencia de industria y comercio, 2014)

En cuanto al control interno que se desarrollaba en la organización por parte de entes como la Junta Directiva y o el Revisor Fiscal, en las actas aportadas en la investigación adelantada por la Superintendencia de Industria y Comercio no se presentaban informes sobre la ejecución de proyecto alguno, administrativo o técnico; solo incluyen autorizaciones generales y particulares de endeudamiento, así como cambios societarios.

4.1.2.2. *Diseño y licenciamiento de la edificación*

El proceso de diseño y licenciamiento del proyecto Space se desarrolló por un grupo profesional técnico de reconocida trayectoria, lo cual auguraba el mayor de los

éxitos; sin embargo, fue allí, en la etapa de diseño, donde se inicia la cadena de errores que llevaron al colapso de la torre 6.

4.1.2.2.1. Licencias urbanísticas.

Estas fueron las siguientes licencias y actuaciones urbanísticas tramitadas por Lérida CDO y que permitieron el desarrollo de la edificación:

1. Licencia de urbanismo C2-0031 del 11 de enero de 2006. Solicitada mediante radicado C2-2249 del 23 de diciembre de 2005. Se destaca el pago de algunas obligaciones urbanísticas, mediante la cesión al municipio de un lote en la Urbanización Altos de Calasanz. El cuadro de áreas a desarrollar, conforme lo señalado, se muestra en la sección de Anexos, bajo el título: *Licencia de Urbanismo C2-0031 del 11 de enero de 2006.*

2. Licencia de construcción C2-0261 del 1 de marzo de 2006. Licencia de construcción y autorización de planos de propiedad horizontal para la primera de las seis etapas del proyecto. Se destaca la radicación del proyecto (licencia de urbanismo) antes de la entrada en vigencia del Decreto 564 de 2006 (24 de febrero de 2006) y se deja constancia de la presentación de los siguientes documentos:

- a) Planos urbanísticos.
- b) Estudio de cálculo estructural.
- c) Revisión estructural.
- d) Estudio de suelos.
- e) Fijación del aviso, conforme a lo señalado en el Decreto 1.600 de 2005.

3. Licencia de construcción C2-1358 del 24 de noviembre de 2006. Se emite licencia para la segunda etapa con sus respectivos sellos de planos para la propiedad horizontal; se autoriza la ampliación y modificación de la 1ª etapa, trámite radicado el 9 de agosto del 2006.

4. Licencia C2-0237 del 20 de marzo de 2007. Se otorga licencia de ampliación y modificación a la licencia C2-0261 y C2-1358 de 2006 y licencia de construcción para la 3ª etapa, y se autorizan planos de propiedad horizontal para la misma.

5. Licencia C2-ML-1104 de 2007. Se modifica la licencia de las etapas 1 a la 3 y se autorizan planos sellados para propiedad horizontal.

6. Licencia C2-0169 del 11 de abril de 2008. Se modifica nuevamente la etapa 3 y se reforma el diseño interno de los apartamentos, sin adicionar áreas ni destinaciones y se otorga la licencia de construcción para la etapa 4.

7. Licencia C2-0576 del 9 de octubre de 2008. Se reforma la licencia de la etapa 4 con modificaciones arquitectónicas en pisos superiores y ampliación de sótanos.

8. Licencia C2-318 del 10 de julio de 2009. Se autoriza la construcción de la 5ª etapa. En esta, por primera vez, se señala quién será el constructor responsable.

9. Licencia C2-0524 del 26 de agosto de 2010. Se modifica la etapa 5, autorizándose planos sellados de propiedad horizontal.

10. C2-0122 del 28 de febrero de 2011. Se otorga licencia de construcción y se autorizan planos sellados de propiedad horizontal de la etapa 6.

11. C2-0029 de 20 de enero de 2012. Se otorga licencia para la construcción y autorizan planos para la sub etapa 6B.

12. C2-0059 de febrero 28 de 2013. Se modifica la licencia de las etapas 6A y 6B, y se aprueban planos para propiedad horizontal.

13. C2-189 de 31 de mayo de 2013. Se modifican las licencias de las etapas 6A y 6B, y se aprueban sellos de planos de propiedad horizontal.

14. C2-272 de julio 31 de 2013. Nuevamente se modifican las licencias de las etapas 6A y 6B, y se aprueban los planos, al modificarse las áreas de los apartamentos.

De su contenido, es importante resaltar:

a) Durante el transcurso de la solicitud de la primera licencia de urbanismo (diciembre de 2005) y hasta la fecha de la última licencia de construcción (julio de 2013), se presentó la vigencia de tres normas que reglamentaban el proceso de licenciamiento: Decretos Nacionales 1600 de 2005, 564 de 2006 y 1469 de 2010.

- b) Se dejaron constancias del cumplimiento del proceso y requisitos establecidos para la obtención de las licencias, conforme a la normatividad vigente.
- c) Se informa repetidamente de las normas urbanísticas con base en las cuales se debía licenciar el proyecto.
- d) Durante el trámite de licenciamiento entra en vigencia un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial para la ciudad, Acuerdo Municipal 46 del 2 de agosto de 2006, que modifica la norma aplicable al proyecto. El nuevo POT no les es aplicable, conforme a lo señalado en el Decreto 1600 de 2005, artículo 41:

Artículo 41. Vigencia de las licencias en urbanizaciones por etapas. Para las urbanizaciones por etapas, el proyecto urbanístico general deberá elaborarse para la totalidad del predio o predios sobre los cuales se adelantará la urbanización y aprobarse mediante acto administrativo por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para expedir la licencia. El proyecto urbanístico deberá reflejar el desarrollo progresivo de la urbanización definiendo la ubicación y cuadro de áreas para cada una de las etapas.

Para cada etapa se podrá solicitar y expedir una licencia, siempre que se garantice para cada una de ellas la prestación de servicios públicos domiciliarios, los accesos y el cumplimiento autónomo de los porcentajes de cesión. Las expensas que se generen a favor del curador urbano corresponderán a la etapa para la cual se solicita la licencia.

El proyecto urbanístico general y la reglamentación de las urbanizaciones aprobadas mantendrán su vigencia aun cuando se modifiquen las normas sobre las cuales se aprobaron, y servirán de base para la expedición de las licencias de urbanismo y construcción de las demás etapas, siempre que la licencia de urbanización para la nueva etapa se solicite como mínimo treinta (30) días calendario antes del vencimiento de la licencia de la etapa anterior.

(Resaltado propio)

Esta norma continuó vigente en el Decreto 546 del 2006 (artículo 42) y en el Decreto 1469 de 2010 reglamenta, tanto en el artículo 7º (licencia de construcción

y sus modalidades), párrafo 2° y en el artículo 48, los procesos desarrollados por etapas, así:

Parágrafo 2°. Podrán desarrollarse por etapas los proyectos de construcción para los cuales se solicite licencia de construcción en la modalidad de obra nueva, siempre y cuando se someta al régimen de propiedad horizontal establecido por la Ley 675 de 2001 o la norma que la modifique, adicione o sustituya. Para este caso, en el plano general del proyecto se identificará el área objeto de aprobación para la respectiva etapa, así como el área que queda destinada para futuro desarrollo, y la definición de la ubicación y cuadro de áreas para cada una de las etapas. En la licencia de construcción de la última etapa se aprobará un plano general que establecerá el cuadro de áreas definitivo de todo el proyecto.

La reglamentación urbanística con la que se apruebe el plano general del proyecto y de la primera etapa servirá de fundamento para la expedición de las licencias de construcción de las demás etapas, aun cuando las normas urbanísticas hayan cambiado y, siempre que la licencia de construcción para a nueva etapa se solicite como mínimo treinta (30) días calendario antes del vencimiento de la licencia de la etapa anterior. (Resaltado propio).

Artículo 48. Vigencia de las licencias en urbanizaciones por etapas y proyecto urbanístico general. El proyecto urbanístico general es el planteamiento gráfico de un diseño urbanístico que refleja el desarrollo de uno o más predios en suelo urbano, o en suelo de expansión urbana cuando se haya adoptado el respectivo plan parcial, los cuales requieren de redes de servicios públicos, infraestructura vial, áreas de cesiones y áreas para obras de espacio público y equipamiento, e involucra las normas referentes a aprovechamientos y volumetrías básicas, acordes con el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen.

Para las urbanizaciones por etapas, el proyecto urbanístico general deberá elaborarse para la totalidad del predio o predios sobre los cuales se adelantará a urbanización y aprobarse mediante acto administrativo por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para expedir

la licencia. El proyecto urbanístico deberá reflejar el desarrollo progresivo de la urbanización definiendo la ubicación y cuadro de áreas para cada una de las etapas.

El proyecto urbanístico general y la reglamentación de las urbanizaciones aprobadas mantendrán su vigencia aun cuando se modifiquen las normas urbanísticas sobre las cuales se aprobaron y servirán de fundamento para la expedición de las licencias de urbanización de las demás etapas, siempre que la licencia de urbanización para la nueva etapa se solicite como mínimo treinta (30) días calendario antes del vencimiento de la licencia de la etapa anterior. Las modificaciones del proyecto urbanístico general, en tanto esté vigente, se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y reglamentaciones con base en las cuales fue aprobado.

Para cada etapa se podrá solicitar y expedir una licencia, siempre que cuente con el documento de que trata el numeral 3 del artículo 22 del presente decreto respecto a la prestación de servicios públicos domiciliarios, los accesos y el cumplimiento autónomo de los porcentajes de cesión.

En la ejecución de la licencia para una de las etapas y en el marco del proyecto urbanístico general, se podrán conectar las redes de servicios públicos ubicadas fuera de la respectiva etapa, sin que sea necesaria la expedición de la licencia de urbanización para el área a intervenir, siempre y cuando se cumpla con las especificaciones técnicas definidas por la empresa de servicios públicos correspondientes y exista la aprobación del paso de redes por terrenos de los propietarios. (Resaltado propio).

- e) En la totalidad de las licencias no se evidencian los profesionales encargados del proyecto; no hay claridad permanente de los llamados a su cumplimiento, además de la empresa beneficiaria.
- f) Se deja constancia de las citaciones a los dos predios vecinos mediante correo certificado y, de forma especial, su no comparecencia. Por lo que no existió un control de terceros durante el proceso de licenciamiento.
- g) Se deja constancia expresa del cumplimiento de las NSR, así: "...que el proyecto cumple con las disposiciones sismo resistentes establecidas en la Ley 400 de

1997 NSR 98 y sus Decretos Reglamentarios”. Sin embargo, la Universidad de los Andes manifiesta:

Se detectó una primera anomalía relacionada con los planos estructurales y las memorias de cálculos², pues estos no cumplían con la información mínima requerida para verificar el cumplimiento a cabalidad de la NSR-98.

Las memorias que reposan en la Curaduría Urbana No 2 presentan información inconsistente con respecto a la memoria que fue entregada en diciembre, justo después del colapso, por el ingeniero Aristizábal tras solicitud de la Alcaldía de Medellín. (Facultad de Ingeniería, Universidad de los Andes, 2014).

- h) En el proceso de licenciamiento se evidencia el cambio de forma de las resoluciones que contienen las licencias, el contenido no es constante e incluso con el cambio del Curador Segundo, presentado en el año 2007, se modifica sustancialmente su forma y su contenido.
- i) No todas las licencias relacionan el número de las resoluciones de actuaciones urbanísticas anteriores y donde se relacionan, se omiten las mismas. Incluso en la presentación de descargos realizada por los apoderados de los investigados, conforme al proceso instaurado en la Superintendencia de Industria y Comercio (2014), sus páginas 11, 12 y 23, no relacionan completamente las licencias otorgadas previamente.
- j) Se informa de diferentes obligaciones para el desarrollo de la construcción, en especial dar cumplimiento de la normatividad relacionada con la supervisión técnica, los controles de calidad y el cumplimiento del programa de manejo ambiental, según Decreto 1220 de 2005, aun cuando no se es consistente en las mismas, durante todos los actos administrativos antes señalados.

4.1.2.2.2. Diseños técnicos

4.1.2.2.2.1. Estudio de suelos y fundaciones

El estudio de suelos y fundaciones 05´100 SPACE, fechado el 27 de septiembre de 2005 señala, como características del subsuelo, entre otros:

El sector en estudio corresponde a suelos residuales producto de la meteorización in situ de rocas gabros anfibólicos pertenecientes al denominado Stock de San Diego. Hacia el extremo sur del lote se presentan coluviones pertenecientes a fenómenos gravitacionales en el sector. Básicamente se encuentran suelos residuales muy maduros y pre consolidados superficialmente a suelos residuales saprolíticos de comportamientos mecánicos muy próximos al de las rocas que le dieron origen. [...]

Los niveles freáticos se encuentran circulando en la zona inferior del suelo residual maduro, a profundidades de 10 a 12 m. bajo la superficie actual del terreno (Vieco ingeniería de suelos, 2005)

El estudio presenta el siguiente esquema de localización de los sondeos realizados.

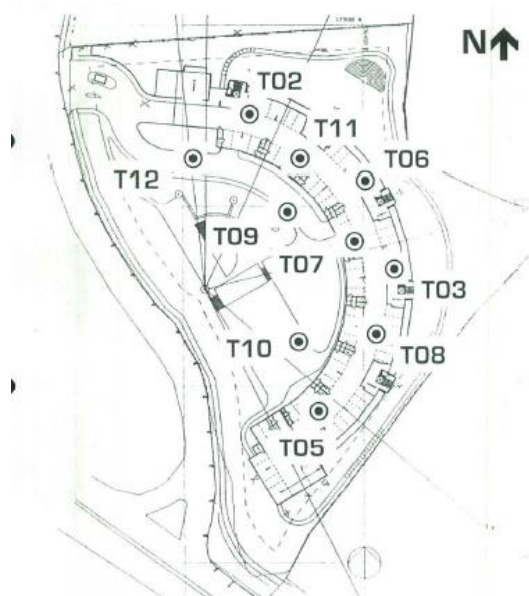


Figura 3. Esquema localización sondeos realizados

Fuente: (Vieco ingeniería de suelos, 2005).

En relación con la revisión de los mismos, durante el proceso de licenciamiento no hay evidencia de su análisis; sin embargo, la Universidad de los Andes, en el informe presentado a la Alcaldía de Medellín acerca su cumplimiento de la NSR-98, manifiesta:

La información contenida en el estudio de suelos del edificio SPACE (referencias ES-1_SP, ES-2_SP y ES-3_SP) cumple con la gran mayoría de requisitos exigidos en el Título H de las normativas NSR-98. Sin embargo, en algunos puntos dicho estudio presenta algunas deficiencias las cuales se pueden clasificar en las siguientes categorías:

1) Deficiencias en la información geotécnica: entre estas deficiencias podemos citar los siguientes:

(i) Deficiencia en la profundidad de los sondeos.

(ii) Deficiencia en la clasificación de los suelos de cada estrato.

(iii) Ausencia de parámetros para el cálculo de la interacción suelo-estructura.

2) Ausencia de cálculo de algunos elementos de las obras geotécnicas: estas deficiencias incluyen falta de cálculo de los asentamientos diferenciales y del giro, falta de cálculo del efecto de la excentricidad de las cargas aplicadas a la cimentación y ausencia del cálculo de las obras de contención.

3) Ausencia de recomendaciones con respecto a la tolerancia de las cimentaciones. (Universidad de los Andes, 2014).

4.1.2.2.2. Diseños estructurales

Para la etapa 6, el diseño estructural se resume así:

Se trata del diseño estructural de un proyecto de uso residencial conformado por 2 edificios, el primero que consta de 4 pisos y el segundo de 23 pisos. Su sistema estructural es muros de concreto reforzado combinado con muros de mampostería confinada con capacidad especial de disipación de energía (DMO), con una losa maciza de 10cm de espesor, en concreto reforzado. (Ochoa, 2012).

Además de lo señalado anteriormente en el numeral de licencias urbanísticas, relacionado con el incumplimiento de inconsistencia encontrada en los planos, que “no cumplieran con la información mínima requerida para verificar el cumplimiento a

cabalidad de la NSR-98” (Facultad de Ingeniería, Universidad de los Andes, 2014), se resalta la conclusión que trae el citado informe, en relación con el diseño:

A juicio de los especialistas y expertos de la Universidad de los Andes, la estructura del edificio SPACE, de haberse diseñado cumpliendo la totalidad de los requisitos aplicables de la Ley 400 de 1997 y sus decretos reglamentarios (NSR-98), la Etapa 6 no hubiese presentado el colapso que presentó en las condiciones impuestas. (Universidad de los Andes, 2014)

La revista Contacto de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de los Andes, afirma:

- Dichas etapas fueron diseñadas de manera escalonada.
- Adicionalmente, los investigadores encontraron inconsistencias relacionadas con la clasificación del sistema estructural de Space. Según la norma, “toda edificación o cualquier parte de ella debe quedar clasificada dentro de uno de los cuatro sistemas estructurales de resistencia sísmica”. En las memorias de cálculos entregadas en el 2005, Space fue clasificada como sistema DUAL. En contraste, en el reporte entregado en el 2013 después del colapso, se establece que el edificio corresponde al sistema de Muros de Carga.
- Los ingenieros pudieron establecer también que los métodos de análisis sísmico usados por el calculista en el momento del diseño tampoco eran aplicables según la NSR 98. (Facultad de Ingeniería, Universidad de los Andes, 2014)

El informe, en especial, señala:

Para la elaboración de la primera fase de los estudios se han revisado a la fecha 523 literales de las Normas Colombianas de Diseño y Construcción Sismo-Resistentes (NSR-98) relacionados con los Títulos A, B, C, D, H, J y K. Del total de los literales revisados, se encontró que el 58% (302) presentan información que puede ser verificable, es decir información que ha sido reportada o especificada ya sea en los planos del proyecto, memorias estructurales y/o reportes de la calidad de los materiales según la

información suministrada por la Alcaldía de Medellín. Además, se encontró que el 18% (53) de los literales revisados con información verificable, incumplen con lo especificado por las normas NSR-98.

Se incumple con los requerimientos generales de información, documentación y definición de parámetros para el sistema estructural seleccionado. (Universidad de los Andes, 2014).

Uno de los aspectos que configura la base del licenciamiento del proyecto Space es que se trata de un diseño estructural por etapas, donde cada edificación debe ser completamente independiente una de otra; sin embargo, una de las conclusiones del informe de la Universidad de los Andes es: “Para efectos estructurales y de sismo resistencia el edificio Space constituido por las Etapas 1 a 6 debe considerarse como una sola edificación y una sola estructura de resistencia ante fuerzas gravitacionales y sísmicas horizontales”. (Universidad de los Andes, 2014)

4.1.2.2.3. Diseños no estructurales

En el informe de la Universidad de los Andes, se afirma al respecto:

De acuerdo con el literal A.1.3.6, “...el diseño de los elementos no estructurales debe ser llevado a cabo por cada uno de los diseñadores de los elementos arquitectónicos, hidráulicos, eléctricos y mecánicos, siguiendo los requisitos del Capítulo A.9.”. En la documentación disponible no se encuentra evidencia del diseño de los elementos no estructurales tales como: muros de fachada, muros interiores, cielos rasos, enchapes de fachada, áticos, parapetos, antepechos y otros, considerados como elementos que requieren especial cuidado en su diseño de acuerdo con el literal A.9.5.2 dado que “...representan un peligro especialmente grave para la vida y en otros casos pueden llevar a la falla de elementos estructurales críticos, como pueden ser las columna (Universidad de los Andes, 2014).

4.1.2.2.3. Revisión de diseños

Existiendo las deficiencias del primer control, el del diseñador, viene luego un segundo momento, el del revisor de diseños, el cual es el llamado a controlar los mismos, acorde con la señalado en la NSR-98.

Señala la licencia de construcción, Resolución C2-0261 de 2006, de la Curaduría Segunda de Medellín, en sus considerandos en relación con la solicitud "...que presenta Revisión estructural firmada por...". Y aunque el mismo considerando no se incluye en todos los actos administrativos otorgados, se evidencia que se cumple con dicho requisito establecido por la Ley 400 de 1997, por la firma que se hace los planos y memorias.

Vale la pena mencionar que en relación con el proceso de revisión, lo señalado por la Procuraduría General de la Nación al momento de formularle pliego de cargos al Curador Segundo por omisión en el ejercicio de sus funciones, al no auditar la relación entre el diseñador y el revisor: "En ese sentido cabe anotar que las pruebas allegadas al proceso ponen en evidencia la relación laboral entre el ingeniero encargado de los diseños estructurales (como empleador) y el ingeniero que actuó como revisor de los diseños (como trabajador)" (Procuraduría General De La Nación, 2016).

4.1.2.2.4. Obligaciones urbanísticas

En desarrollo del cumplimiento de las obligaciones urbanísticas e impuestos a cancelar por el desarrollo del proyecto, Lérica CDO presentó una acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Municipio de Medellín, donde se debatía la vigencia de la regulación especial del impuesto de delineación urbana consagrada en el Acuerdo 45 de 2004, que se expidió con el objeto de disminuir el aumento de las actividades de construcción en El Poblado y otras zonas de Medellín, buscando que se reliquidaran el impuesto a cargo de la etapa 5, con base en el Acuerdo 23 de 2000. El Tribunal Administrativo de Antioquia falla a favor de Lérica CDO en primera instancia y ordena la reliquidación conforme al Acuerdo 23 de 2000; pero

en segunda instancia, este fallo es revocado por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En ambos fallos se deben tener en cuenta, en relación con el control de la actividad, a través de la implementación de normas urbanísticas y tributarias, algunos apartes, tales como:

En el fallo de primera instancia el Tribunal consideró que:

...el Concejo Municipal de Medellín con este canon (se refiere al artículo 502 del Acuerdo 46 de 2006) hizo una referencia en cuanto al control a la actividad constructora, demás condiciones físicas, de infraestructura, servicios, densidades constructivas, entre otros y que además para la aplicación de los parámetros allí establecidos la condicionó al incumplimiento de las normas del POT, este artículo no debió tratarse en el Acuerdo del Plan de Ordenamiento Territorial, ya que todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella... (Acción de nulidad y restablecimiento del derecho, 2012).

Frente a dicha competencia y al problema de densidad del poblado, la sentencia de segunda instancia en mención, señala:

Toda vez que se había verificado la persistencia de los problemas de densidad en el sector de El Poblado, el Concejo decidió incentivar la aplicación de las técnicas de aprovechamiento en urbanismos del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial, brindando la opción de reducir el impuesto de delineación urbana, pero conservó la alternativa del Acuerdo 45, para los que decidieran no implementar las previsiones del POT.

... Ahora bien, frente a la presunta falta de competencia del municipio para establecer políticas urbanísticas vía liquidación de impuestos, debe precisarse, que, en realidad, el ente demandado ejecutó una disposición establecida por el Concejo Municipal, que fijaba una distinción en la determinación del impuesto de delineación urbana, partiendo de un elemento urbanístico: el cumplimiento de las normas de aprovechamiento y obligaciones en construcciones realizadas en el sector de El Poblado.

... En ese orden de ideas, el Municipio no definió política urbanística alguna, simplemente ejerció la facultad de liquidación del tributo, propia del órgano ejecutivo. (Sentencia segunda instancia, 2015)

Las anteriores consideraciones, además de dar evidencia de que el cumplimiento de las obligaciones tributarias emanadas de la licencia es una forma de ejercer el control durante la construcción, reafirman que el proceso de planificación de ciudad hace parte del proceso de control urbano ejercido por el municipio, en cabeza del Concejo Municipal.

4.1.3. Comercialización

Lérida CDO obtuvo los radicados de ventas para todas sus etapas, anexando los documentos necesarios para obtenerlos. Incluso se anexó, en la etapa 5, a diferencia de la 6, el correspondiente compromiso de levantar la hipoteca que respaldaba el crédito constructor otorgado por una entidad financiera. Se puede observar la relación de documentos para radicar las ventas de las etapas 5 y 6 en la sección de Anexos, bajo el título *Documentos radicación de venta etapa 5 y etapa 6B*.

Igualmente, se ejecutaron todos los actos referentes a la transferencia de dominio (título y modo) de los inmuebles como producto inmobiliario, conforme a los documentos registrados de promesas de compraventa y compraventas presentadas ante la autoridad urbanística.

Es importante anotar que, en los contratos de promesas de compraventa presentados para los radicados de ventas, se incluía una cláusula con las especificaciones técnicas del inmueble que se recibirán; en ella se definen las fundaciones, las losas, las columnas y los muros de contención.

A continuación, una muestra de la publicidad del proyecto Space lograda de su sitio web, hoy fuera de línea:



Figura 4. Imagen publicidad Space.

Fuente: sitio web de CDO. (Hoy inactivo).

4.1.4. Construcción

Se analizan algunos momentos del proceso de control durante la construcción, tales como la dirección de la construcción, los seguros contratados, la supervisión técnica y el ejercicio de la autoridad urbanística.

4.1.4.1. Dirección de construcción

La dirección de la construcción se encontraba a cargo de empleados de Lérica CDO. Los mismos debían ejercer su control, en desarrollo de lo señalado por la Resolución 4 del 28 de octubre de 2004 de la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistente que determinaba, como alcance de las funciones desarrolladas por la “dirección técnica de la construcción de la estructura y de los elementos no estructurales de la edificación cubiertos por el alcance del Reglamento NSR-98”, en su numeral 3.8, los siguientes:

- Planeamiento y dirección de las labores de construcción de la estructura y de los elementos no estructurales cubiertos por el alcance del Reglamento NSR-98 con el fin de que se lleven a cabo cumpliendo los

requisitos del Reglamento, las especificaciones contenidas en los planos del proyecto, las especificaciones de construcción realizadas por los diseñadores, las especificaciones emanadas de la Comisión Asesora Permanente del Régimen de Construcciones Sismo Resistentes, y la buena práctica constructiva.

- En la construcción deben cumplirse los requisitos dados en el Reglamento NSR-98 para cada material estructural y seguirse los procedimientos y especificaciones dados por los diseñadores, por las normas técnicas NTC correspondientes y las instrucciones especiales de los fabricantes de los materiales.
- El director de la construcción debe velar porque todas las operaciones de construcción se realicen siguiendo los preceptos de seguridad apropiados para efectos de la seguridad de los operarios de construcción, de los vecinos a la construcción y de los transeúntes en las vías aledañas.
- Definición de los equipos de construcción a utilizar.
- Definición de un programa de control de calidad y dirección del programa de control de calidad cuando no se requiere Supervisión Técnica de la obra. Al respecto debe consultarse el Título I del Reglamento NSR-98 y en especial el Apéndice I-A el cual se transcribe en el Apéndice VII del presente documento.
- Velar en todo momento por la obtención de la mejor calidad de la obra.
- Cumplir con las exigencias municipales, distritales, departamentales y nacionales respecto a las labores de construcción, su seguridad, y su dirección.

Algunos documentos incluidos en las investigaciones adelantadas por la Universidad de los Andes y la Superintendencia de Industria y Comercio, evidencian el cumplimiento de las gestiones antes señaladas y realizadas por el director, como son los informes de ensayos aportados por Ingeconcreto SAS (2010) y donde se evalúan la resistencia de concreto colocado en obra. Igualmente, la Universidad de los Andes señala la evidencia de la realización de reportes técnicos, así:

Los diferentes reportes técnicos de auditoría de calidad y registro de asentamientos que se incluyen en las referencias CC-3 y RA-1 respectivamente, indican que en los días y meses previos a la ocurrencia del colapso se presentaron una serie de eventos indicativos de problemas de la edificación. (Universidad de los Andes, 2014).

En relación con las fallas presentadas en el control del proceso constructivo, la universidad, al explicar las causas de los asentamientos totales y diferenciales que sufrió la edificación por encima de los valores establecidos en la norma, muestra como evidencia el desarrollo de la obra de forma diferente a lo contemplado en estudios y diseños, al señalar:

Lo anterior, según los investigadores, pudo obedecer a un dimensionamiento deficiente de la cimentación en combinación con los problemas presentados durante la construcción de las pilas de cimentación, que indican que al menos una de las pilas no quedó construida con las especificaciones establecidas en el diseño (profundidad y diámetro de la base (Facultad de Ingeniería, Universidad de los Andes, 2014).

4.1.4.2. Seguros durante la construcción

Como buena práctica, Lérica CDO contrató pólizas de todo riesgo con una aseguradora para cada construcción de las torres, las cuales finalizaban su vigencia con la contratación que de la misma hacía la propiedad horizontal para los bienes comunes. En especial, para la torre 6 se contrataron las pólizas de Todo Riesgo Construcción y de Responsabilidad Civil hasta el 22 de septiembre de 2013, 20 días antes de su colapso.

4.1.4.3. Supervisión Técnica

La Ley 400 de 1997, en su artículo 18, parágrafo 3º, permitía exonerar de la supervisión técnica a los constructores que “demostrando su idoneidad, experiencia y solvencia moral y económica”, tuvieran certificación de calidad y estuvieran dirigidos por un ingeniero civil que cumpla las calidades y requisitos del capítulo V, del Título VI, de dicha ley. Así, previa solicitud de las empresas del Grupo CDO,

mediante comunicación fechada el 20 de diciembre del 2007, el Curador Segundo de Medellín, expidió una comunicación que señalaba:

Revisada la documentación anexada por medio de la cual acredita a las empresas Lérida CDO S.A., Vifasa CDO S.A., Acuarela CDO S.A. y Calamar CDO S.A. se encuentran certificadas por el Icontec, bajo las normas ISO 9001:2000, todas ellas vigentes para el año 2008, además de demostrar las calidades y experiencia que posee el director de la obra el arquitecto Wilmar Antonio Sehoanes Barros, profesional con más de cinco años de experiencia en la construcción, interventoría y supervisión técnica de proyectos constructivos. (Superintendencia de industria y comercio, 2014).

La fecha de la exoneración es el 20 de diciembre de 2007, por lo que las primeras dos etapas sí contaron con supervisión técnica, cuyas actas se anexaron a la documentación de recibo de obras de construcción de las mismas, según consta en el proceso en de la Superintendencia de Industria y Comercio (2014):

1. Etapa 1. Acta de supervisión técnica Etapa 1, firmada por el ingeniero estructural Francisco Ignacio Luis Correa, M- 0520215764 Ant.
2. Etapa 2. Acta de supervisión técnica **Etapa 1**, firmada por el ingeniero estructural Francisco Ignacio Luis Correa, M- 0520215764 Ant.

De acuerdo a lo resaltado, se evidencia la poca rigurosidad de su revisión, pues idéntica acta de supervisión se utiliza para ambas etapas, sin constatar ni verificar el contenido de éstas. Sin embargo, según se desprende del informe de la Universidad de los Andes (2014), este actuó como interventor externo y entregó los dos informes técnicos respectivos.

4.1.4.1. Autoridad urbanística.

De los documentos observados, solo se hace referencia a dos actuaciones de la autoridad urbanística durante la construcción:

1. El 9 de noviembre de 2012, mediante Resolución 327-3 la Inspección Catorce A de Policía Urbana de Medellín revoca la autorización para laborar en horarios especiales, por la queja de vecinos debido a los ruidos generados.

2. El 22 de abril de 2013, previo derecho de petición del representante legal de la copropiedad, la Inspección Catorce A de Policía Urbana de Medellín visita el Conjunto Residencial Space para estudiar las reformas realizadas en tres apartamentos, las cuales considera que se encuentran adecuadas a lo licenciado por no generar cambios arquitectónicos ni estructurales.

No existen evidencias de otras visitas de control ejecutadas por las autoridades urbanísticas, preventivas o correctivas, durante la construcción.

4.1.5. Entrega-Recibo

La etapa del ciclo de vida de la edificación de Entrega-Recibo tiene tres procesos: la del constructor al inversionista-propietario del proyecto, la de este último al comprador de las unidades inmobiliarias resultantes del proyecto, y la del inversionista-propietario del proyecto a la autoridad urbanística. En relación con el proyecto Space, no existe el primero de estos procesos, pues el constructor fungía como inversionista-propietario del proyecto, mediante la firma Lérida CDO.

4.1.5.1. Entrega - Recibo de Lérida CDO a los compradores y a la propiedad horizontal

4.1.5.1.1 A los compradores

En el acta de visita de la Inspección Administrativa realizada el 15 de octubre de 2015, que hace parte de la investigación realizada por la Superintendencia de Industria y Comercio, ante la inquietud de dicho organismo sobre el “Sistema de PQR utilizado por Lérida CDO, específicamente en lo que tiene que ver con la urbanización Space”, los funcionarios de CDO identifican claramente el proceso de entrega a los compradores del proyecto:

Nosotros somos una empresa certificada por la norma ISO 9001, y en este contexto tenemos un sistema de servicio al cliente donde le damos atención a los requerimientos de pos-venta, para lo cual tenemos establecido un formato. Cuando se hace entrega del apartamento, el cliente recibe un formato el cual debe diligenciar si tiene una solicitud, un requerimiento o una inconformidad. La persona recibe el apartamento, el formato y si en algún

momento tiene una inquietud diligencia ese formato, documento que también se dispone en la secretaría de la obra. En este estado, la señora Arboleda comenta que la construcción es una actividad artesanal que presenta deficiencias que hay que atender a nivel de posventa. Toda edificación nueva indefectiblemente se asienta, generando con ella dilataciones en la estructura y eso es lo que se atiende durante el año siguiente a la entrega del inmueble. De hecho, a los clientes se les aconseja esperar un año para que se asiente el inmueble para hacer la solicitud de atención posventa y allí proceden las reparaciones pertinentes. Continúa la señora MARIA VICTORIA MARTINEZ quien adiciona su respuesta en los siguientes términos: Vale aclarar que al cliente se le sugiere que espere un año, pero de no ser así se le atiende la solicitud. Lo que pasa es que los procedimientos de esa manera le generan incomodidad en el inmueble, de realizarse mes a mes. Retomando, dice que se recibe la solicitud contenida en el formato, y se direcciona al personal encargado, que en este caso sería el residente de obra -tiene a su cargo la atención de esos requerimientos-. Inicialmente, hay un contacto telefónico por el que se concierta una cita para hacer la visita técnica y establecer un diagnóstico de verificación. Ya ahí se establece el procedimiento, las actividades que hay que hacer para atender la posventa, es decir, por ejemplo, si hay humedad o es una dilatación, etc., o de igual manera que la puerta no cierra, no funcionan las luces, muchas razones. El formato tiene un número de secuencia. En el caso de SPACE, se recibieron PQR, de todas las etapas en general. Hay información completa de todo. También hay unos indicadores que se reportan en el Sistema de Gestión de Calidad los cuales me sirvo aportar en medio magnético, en archivo electrónico, en formato Excel denominado Space.xls. Adiciono que para el caso de SPACE, la carpeta correspondiente a las PQR, es decir, los formatos físicos donde se reportan las solicitudes se encuentran en la oficina de LERIDA CDO S.A., localizada en el sitio dónde colapso la torre seis (6), área que actualmente está acordonada por la autoridad. En este momento se desconoce si la oficina hace parte de los escombros. Se debe verificar si la oficina existe físicamente porque no hay certeza de las condiciones en que

quedó esa documentación. (Superintendencia de industria y comercio, 2014).

Igualmente, como anexo al radicado de ventas, se encuentra el formato “Acta de Entrega” como documento a suscribir con cada comprador, la cual incluye la delimitación y la descripción de las unidades inmobiliarias objeto de entrega, donde consta la entrega del “Manual para el cuidado de la vivienda y normas de convivencia”.

4.1.5.1.2. A la propiedad horizontal

En la señalada investigación adelantada por la Superintendencia de Industria y Comercio, reposan copias de las Actas del Consejo de Administración y de las Asambleas de Copropietarios del Conjunto Residencial Space Propiedad Horizontal. De estas se destaca el contenido relacionado con la entrega de las zonas comunes:

1. En acta la Asamblea General de Copropietarios, celebrada el 26 de febrero de 2013, en el punto 11 de proposiciones y varios, se señala:

La asamblea aprueba que se delegue en el Consejo la responsabilidad de estudiar la hoja de vida y elegir a un ingeniero interventor que le reciba la copropiedad cuando esta se haya terminado en su totalidad, la idea es hacer una interventoría técnica sobre todas las zonas comunes y que sea recibidas a satisfacción, al igual que la entrega de la constructora debe entregar las obras terminadas en su totalidad. (Superintendencia de industria y comercio, 2014).

2. En el acta número 47 de agosto 29 de 2013, el Consejo de Administración, en relación con la entrega de las zonas comunes, señala: “4.5 Para la próxima reunión los Miembros de Consejo se encargarán de llevar hojas de vidas para la elección del interventor que recibirá todas las zonas comunes del edificio al igual que garantías y demás asuntos relacionados con el tema” (Superintendencia de Industria y Turismo, 2014).

3. Se evidencian actas de entrega de las zonas comunes, donde el representante de la propiedad horizontal a mano alzada realiza observaciones, en relación con lo entregado por CDO, que, mediante inventario y registro fotográfico, hace entrega así de la edificación:

Todas las zonas comunes se entregan limpias y en buen estado, con la ventanería lavada, muros lavados con ácido y sus respectivos tratamientos, pasamanos recién pintados, vigas empordadas y limpias, medidores de gas y acueducto marcados con su respectivo número de apartamento, se entrega shut de basuras aseado y con su respectivo aviso, subestación organizada y marcada con sus respectivos números de apartamentos y con extintor de gas (Superintendencia de insustria y comercio, 2014).

4.1.5.2. Entrega–Recibo de Lérída CDO al municipio de Medellín.

La autoridad urbanística suscribió las Actas de recibo de obra de construcción y de urbanismo de cada una de las etapas, en las fechas determinadas, tal como se ilustra en la Tabla N° 11:

Tabla 7

Actas de recibo de obra

ETAPA	FECHA
1	26 de abril de 2007
2	24 de septiembre de 2007
3	21 de abril de 2008
4	15 de enero de 2009
5	30 de noviembre de 2010

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la torre 6, se realizaron dos solicitudes de recibo de obras de construcción a la Subsecretaría de Espacio Público y Control Territorial por parte de la directora de la obra, el 22 de marzo y el 2 de septiembre de 2013, las cuales fueron observadas por incumplimiento de requisitos documentales, en especial por

no haber finalizado las obras de urbanismo exterior y algunas obras de dotación de zonas comunes.

En las actas de recibo de obras, la Unidad de Monitoreo y Control del Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín, autoridad urbanística, señala expresamente:

Este recibo de Construcción no exonera de la responsabilidad del Curador y responsables del proyecto por el incumplimiento de las normas urbanas a que se refiere el numeral 5º del artículo 99 de la Ley 388/97, tampoco conlleva pronunciamiento alguno sobre la calidad de la construcción y las condiciones estructurales. (Negrilla propia).

Las obras de urbanismo son recibidas por el Departamento Administrativo de Planeación, luego de suscribirse entre Lérica CDO y la Secretaría de Obras Públicas el acta de recibo de ejecución de la obra civil del proyecto urbanístico número 1807 del 14 de marzo del 2007.

Las siguientes son las actas de recibo del proyecto y algunas observaciones frente a las mismas:

- 1.** Acta de recibo de obras de urbanismo etapa 1.
 - a) Se señala como observaciones: “Deberá culminar el engramado e iluminación de las zonas verdes y dotar de casilleros la portería”.
- 2.** Acta de recibo de obras de construcción etapa 1.
 - b) Se anexa copia de paz y salvo de industria y comercio.
 - c) Se señala como observaciones: “Igualmente deberá colocar tope llantas en parqueaderos, instalar mellizas, instalar accesorios de red incendio, colocar escaleras de acceso a tanques superiores y culminar cerramiento de la etapa 1”.
- 3.** Acta de recibo de obras de urbanismo etapa 2.
 - a) Se anexa recibo de pago por construcción de equipamiento.
 - b) Se anexa acta de recibo de obra por pago de obligación urbanística.
 - c) Se señalan como observaciones: “Deberá culminar el engranado e iluminación de las zonas verdes, Deberá dar cumplimiento a la Resolución 3751-93 y el

Decreto 0398 de marzo 6 del 2007 (reglamenta la vigilancia y control de piscinas)".

4. Acta de recibo de obras de construcción etapa 2.

- a) Se anexa paz y salvo de industria y comercio.
- a. Se señalan como observaciones: "Igualmente deberá colocar tope llantas en parqueaderos y culminar la instalación de accesorios de red incendio".

5. Acta de recibo de obras de urbanismo etapa 3.

- a) Se anexa cuenta de cobro por concepto de zonas verdes recreacionales, como equipamiento de la etapa 2.
- b) Se adjunta acta de recibo de obra por pago de obligación urbanística en la institución educativa de la Secretaria de Educación.
- c) Se señala como una de sus observaciones: "Igualmente le recordamos que no deberá realizar ningún tipo de construcción que no se encuentre amparado en la licencia".

6. Acta de recibo de obras de construcción etapa 3.

- a) Se anexa paz y salvo de industria y Comercio, con saldo a favor.
- b) Se anexa cuenta de cobro por concepto de zonas verdes recreacionales, como equipamiento de la etapa 2.
- c) Se señala como una de sus observaciones: "Igualmente le recordamos que no deberá realizar ningún tipo de construcción que no se encuentre amparado en la licencia".

7. Acta de recibo de obras de urbanismo etapa 3.

- a) Se anexa pago de las obligaciones urbanísticas por zona verde pública y equipamiento en compensación de las contribuciones especiales.
- b) Se señala como una de sus observaciones que, para la entrega definitiva, deberá estar a paz y salvo con el pago de las obligaciones urbanísticas por zona verde pública y equipamiento de todo el proyecto, cesión de fajas, paz y salvo de obras públicas, visto bueno amarre horizontal y vertical y visto bueno de la parte vial.

8. Acta de recibo de obras de construcción etapa 4.

- a) Se anexa paz y salvo de Industria y Comercio.

- b) Se anexa pago de las obligaciones urbanísticas por zona verde pública y equipamiento en compensación de las contribuciones especiales.
- c) Se señala como una de sus observaciones que, para la entrega definitiva, deberá estar a paz y salvo con el pago de las obligaciones urbanísticas por zona verde pública y equipamiento de todo el proyecto, cesión de fajas, paz y salvo de obras públicas, visto bueno amarre horizontal y vertical y visto bueno de la parte vial.

9. Acta de recibo de obras de urbanismo etapa 5:

- a) Se anexa pago de las obligaciones urbanísticas por zonas verdes y equipamiento.

10. Acta de recibo de obras de construcción etapa 5.

- a) Pago de las obligaciones urbanísticas por zonas verdes y equipamiento.

Como puede observarse, el recibo de obra se constituye en el momento adecuado para verificar el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas del proyecto y evidenciar la ejecución de la obra conforme a los diseños y planos aprobados por la Curaduría Municipal, pero no se encuentra diseñado el cumplimiento de las normas de sismo resistencia del proyecto.

4.1.6. Administración inmobiliaria

En este acápite la investigación se limitará a analizar dos conceptos: el de la propiedad horizontal y la investigación que por publicidad engañosa realizó la Superintendencia de Industria y Comercio a Lérica CDO, por solicitud de los compradores del proyecto Space, a través de la propiedad horizontal. Si bien pudieron existir otras actividades relacionadas con la administración de inmuebles, como fueron los arrendamientos o avalúos inmobiliarios, no se encontraron evidencias de los mismos.

4.1.6.1. Propiedad horizontal

Mediante Escritura Pública 626 del 30 de marzo de 2007, ante la Notaría 25 del círculo notarial de Medellín, se constituye la propiedad horizontal denominada Conjunto Residencial Space por parte de Lérica CDO, advirtiendo que será una sola propiedad horizontal, pero que se desarrollará en 6 etapas constructivas,

incorporando las obligaciones propias de este régimen de comunidad sobre bienes comunes. En especial, en el capítulo décimo quinto, se incluye la memoria descriptiva y el proyecto de división, donde se identifica el lote, los bienes privados que lo conforman, la ubicación y funcionamiento, las condiciones de seguridad y salubridad, las licencias para reformas, las normas arquitectónicas y ampliaciones, los sistemas de gas, bombeo y rescate y las especificaciones generales del edificio en cuanto a su estructura y los tipos de apartamentos.

Lo anterior se repite en cada una de las escrituras públicas donde se adicionan las etapas.

Se nombra administrador provisional, el cual sigue ejerciendo como administrador durante todas las etapas del proyecto e inicia la gestión administrativa de la propiedad horizontal.

4.1.6.2. Reclamación por publicidad engañosa

Como muestra del ejercicio de la administración de inmuebles, se encuentra la queja que instauraron los compradores de las primeras etapas del Conjunto Residencial Space contra la constructora Lérida CDO, ante la Superintendencia de Industria y Comercio. En comunicación fechada el 24 de noviembre de 2010, el administrador de la propiedad horizontal, mediante derecho de petición remitido a la Superintendencia de Industria y Comercio, solicitó determinar la existencia de la figura de “publicidad engañosa” por parte de Lérida CDO, al ofrecer en venta un proyecto con vista privilegiada y, al mismo tiempo, desarrollar otro proyecto ubicado en una vía de por medio, justo al frente de Space, denominado Asensi; vista que desaparecería con la construcción en un lote que no sería desarrollado.

En sus descargos, Lérida CDO mediante memorial dirigido al grupo de investigaciones administrativas, fechado el 20 de diciembre de 2010, señaló que el lote donde se construiría Asensi no fue ofrecido como zona de reserva y que tenía una destinación conforme a la normatividad urbanística, sin afectar la vista de Space, por no estar “adosado”.

La Superintendencia de Industria y Comercio, mediante Resolución 111800 del 28 de febrero del 2011, resuelve archivar la investigación administrativa, por cuanto no observa el suministro de información no veraz o insuficiente a los compradores de Space, que configuren una infracción a las disposiciones del Estatuto del Consumidor.

4.1.6.3. Otras gestiones de administración

Seguramente desde la entrega de los primeros apartamentos en abril del 2006, se ejercieron diferentes gestiones relacionadas con la administración de sus inmuebles por parte de los propietarios de los apartamentos, parqueaderos y cuartos útiles; sin embargo, la más importante de ellas inicia el 12 de octubre de 2013, al presentarse el colapso de la torre 6 del conjunto, cuando se da su proceso de reclamación y búsqueda de la reparación integral de su derecho a una vivienda adecuada.

Cierre cuarto capítulo.

El ciclo de vida del Conjunto Residencial Space presenta un proyecto como habitualmente se desarrollan en la “ciudad formal”. Las causas técnicas de la tragedia ocurrida el 12 de octubre de 2013 se evidencian en los informes elaborados por la Universidad de los Andes (2014). Sin embargo, la misma puso en evidencia que el proceso de control de la actividad, diseñado con base en la Ley 400 de 1997 y el Decreto 1469 de 2010 tenía fallas, las cuales afectaron, además de los propietarios de los inmuebles que hacían parte del conjunto, a una empresa con más de 50 años de trayectoria en el sector. Como se decía con Borges, “...falta considerar el aspecto jurídico de estos hechos” (Borges, 1987), pero desde la perspectiva técnica del ejercicio del control de la actividad edificadora, se puede señalar que la falta de claridad normativa en competencias, en alcance, en responsabilidad y en institucionalidad del mismo, fueron causas determinantes para el colapso de la torre 6 del Conjunto Residencia Space y del Grupo CDO.

5. EL FUTURO DEL CONTROL DE LA ACTIVIDAD EDIFICADORA EN COLOMBIA

Lo sucedido en el Conjunto Residencial Space, en varios proyectos ejecutados por empresas del Grupo CDO y en otros diseñados por el mismo equipo técnico, deben generar en los actores del sector una reflexión sobre el alcance del control de la actividad, en temas tales como: las competencias (éticas y morales) de los equipos profesionales, la capacidad de los entes públicos y privados con funciones públicas para ejercer las responsabilidades que se les asignan y las herramientas que las nuevas tecnologías pueden brindar para ejercer funciones de control.

En este último tema, se parte de dos elementos: la nueva Ley de Vivienda Segura y de la reglamentación chilena existente en materia de control de la actividad, para presentar luego las propuestas que podrían lograr un control eficiente y eficaz durante el ciclo de vida de las edificaciones.

5.1. Reformas implementadas en la nueva Ley de Vivienda Segura

Luego del colapso de la torre 6, uno de los frentes de trabajo que adelantó la Alcaldía de Medellín fue el de abrir un debate nacional sobre la normatividad relacionada con el diseño, el control y las garantías en el sector, mediante la propuesta de adelantar una reforma que evitara casos similares en el futuro. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reconoció la necesidad de realizar algunas reformas:

Siendo la actividad de la construcción la que está jalonando el crecimiento económico del país, que según las proyecciones seguirá en aumento, el breve recuento normativo nos muestra que el marco regulatorio es adecuado y avanzado frente al de otras naciones. Sin embargo, se debe ajustar para garantizar la protección a los propietarios y constructores de vivienda y el amparo de los posibles perjuicios patrimoniales, resultado de un evento desafortunado como el que ocurrió con el edificio Space. Por eso, impulsaremos en el Congreso de la República un proyecto de ley que se

centra en la creación de una póliza obligatoria para proyectos de vivienda nueva, en la certificación técnica de ocupación, en la creación de la superintendencia delegada para el control de curadores urbanos, adscrita a la Superintendencia de Notario y Registro, y en la eliminación de las excepciones que tenía la figura de la supervisión técnica de los proyectos. Con él esperamos que se afinen y se precisen algunos aspectos normativos que harían más exigente el cumplimiento de las reglas que rigen la actividad constructora en el país. (Facultad de Ingeniería, Universidad de los Andes, 2014).

5.1.1. El Porqué de una reforma

Posterior a los hechos de 12 de octubre del 2013 se realizaron, entre otras consideraciones relacionadas con el estado del arte, las siguientes:

1) Se cuestionó que implementada la Ley 400 de 1997, luego que se desarrollaran edificaciones que no cumplieran con las normas de sismo resistencia, de forma especial, fallas o incluso inexistencia, de una supervisión técnica.

2) Inexistencia de una garantía patrimonial que asumiera el alto costo de daños como el presentado en Space. Al conocerse los valores económicos relacionados con el proyecto³⁷ y los gastos que venía realizando el Grupo CDO³⁸, (\$23.759´756.425 a los propietarios de Space y \$5.546 millones de pesos por auxilios de habitabilidad³⁹), se pone en evidencia la necesidad de garantías diferentes al patrimonio empresarial, que asumieran los daños económicos objeto de responsabilidad civil por parte del constructor, conforme a lo señalado en el artículo 2060 del Código Civil.

3) Naturaleza y funciones del Curador, pero en especial, las relacionadas con las autoridades nacionales y locales (el control que existía de la Procuraduría General

³⁷ Según los datos reportados en el Radicado de Ventas de la etapa 6 de Space, los costos de esta ascendían a \$10´534.909.348, mientras las ventas a \$12.250 millones.

³⁸ En oficio fechado el 13 de febrero del 2015 a la Superintendencia de Sociedades radicado por Calamar CDO; radicado 2015-02-002445. (Superintendencia de Sociedades, 2015)

³⁹ Los auxilios de habitabilidad hacían referencia a los pagos que el Grupo CDO les cancelaban a los habitantes, de forma temporal o definitiva, a quienes habitaban las viviendas evacuadas.

para efectos del ejercicio de sus funciones y el control que deberían ejercer las alcaldías sobre el cumplimiento de las normas urbanísticas) y la naturaleza de los actos por ellos emitidos como entes privados en ejercicio de una función pública. Todas estas problemáticas que no generaba seguridad al sector, a la ciudadanía en general, ni a los mismos curadores.

Revisado el estado del arte, la Alcaldía de Medellín presenta en 2013 una propuesta al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que recoge las inquietudes surgidas, con base en las cuales, este ministerio presenta a consideración del Congreso de la República el proyecto de Ley 111 de 2014 Cámara de Representantes y 138 de 2016 Senado, que fue sancionada el 13 de julio del 2016, y llevando el remoquete de *Ley Anti-Space*, la Ley 1796 de 2016 se presenta como una nueva instancia en el proceso de control de la actividad edificadora. Durante uno de sus foros de socialización, uno de los propietarios líderes de los propietarios afectados en el Conjunto Residencial Space, que fue invitado a participar, señala, en relación con lo pretendido por esta norma:

Yo creo sinceramente que esa no puede ser la respuesta que un ciudadano que ha confiado en la ley, ha hecho una compra, ha seguido todas las normas, ha pagado todos los impuestos, ha hecho todo lo que tiene que hacer el Estado tenga para decir. Yo creo que tiene que haber una cosa más organizada y estructurada, una respuesta más institucional, más sistemática para que precisamente haya una respuesta mejor a quienes hemos sido víctimas en estas ocasiones, y yo creo que tal vez esta ley, no sea la ocasión de hacer eso, pero tal vez sea un buen comienzo, porque efectivamente las garantías de que nada va a pasar no existen, ¿cierto? Siempre podrá pasar un sismo de un tamaño tal que nada aguante, pero si hay cosas que funcionan mejor que otras, entonces yo sí creo que verificar cosas que entiendo que la ley verifica como que las constructoras no puedan simplemente autovalidar su propio proceso, que haya un cabal cumplimiento y que los Curadores y Planeación Municipal no sean simplemente un depósito de planos muertos, donde nadie verifica nada, sino que haya una efectiva revisión de esos planos y de esos diseños. Eso es un buen

comienzo. Yo sí no creo y yo creo que ahí podemos dejar al mercado que funcione porque efectivamente si yo soy un comprador y a mí me garantizan que se cumplieron las normas de sismo resistencia es posible que me interese, además como un plus que me vendan un seguro que yo podré comprar o no para terminar de proteger lo que yo considere, el mercado puede funcionar en ese sentido como funciona para los seguros de vida y otras cosas, pero la norma inicial es la norma de sismo resistencia.

Yo sí creo que hay que cumplir eso, que tengamos unos procedimientos claros en construcción y unos procedimientos claros para lo que sucede después de, cuando efectivamente en algún momento haya una tragedia que es imposible prevenir que no suceda, y porque además buena parte de las construcciones que ya están construidas en el país, muchas ya no cumplen esas normas, muchas han quedado atrás en el tiempo en términos de diseño estructural y demás, y por lo tanto no estamos exentos de que tengan una catástrofe el día de mañana, si esta norma se aprobara con un seguro muy probablemente muchas de esas construcciones no lo podrían comprar porque ya están construidas, fueron construidas en los años 70 y 80, y esas normas no estaban todavía en vigor y por lo tanto el seguro ni siquiera se los van a vender, entonces la pregunta es, para ellos qué protección hay, esto aplicaría solo para construcciones nuevas pienso yo, porque en el fondo son las únicas que tienen esa garantía que existe, que daría esta ley de cumplimiento de estas normas, entonces yo creo que sobre eso hay que revisar con detalle, y yo sí siento que es un nuevo impuesto a los colombianos, decirles, si usted va a comprar vivienda nueva ahora tiene que pagar este seguro adicional que por supuesto no lo va a pagar el constructor, me lo va a cobrar a mí como ciudadano, entonces contra eso sí quiero pronunciarme y decir, dejemos que el mercado funcione y hagamos cumplir las normas que sí están bien, como la norma de sismo resistencia, y otras que ya están en su lugar y hemos hablado. (Comisión Séptima Constitucional Permanente Cámara de Representantes, 2015).

5.1.2. Contenido de la Ley 1796 de 2016

La Ley 1796 se divide en 5 títulos: el primero trae el objeto y algunas definiciones; el segundo, las reformas relacionadas con la revisión de diseños, la supervisión técnica y las medidas adoptadas para lograr una mayor protección al comprador de vivienda; el tercero señala el régimen de incompatibilidades de quienes ejercen las labores de revisión y supervisión técnica, así como la reforma al proceso administrativo sancionatorio que tiene a su cargo el COPNIA, señalado en la Ley 842 de 2003; el cuarto introduce una reforma integral al proceso de selección de los curadores urbanos y le otorga competencia de inspección, vigilancia y control a la Superintendencia de Notariado y Registro sobre los curadores urbanos; y por último, el quinto recoge algunas disposiciones relacionadas con el principio de publicidad e información de los actos administrativos, una reforma a la Ley del Plan de Desarrollo (Ley 1753 de 2015) que permite la financiación de vivienda VIS⁴⁰ a entidades territoriales, una reforma el concepto de licencias urbanísticas contemplado en la Ley 388 de 1997, y establece un régimen de transición y vigencia especial de la ley.

Durante los capítulos segundo y tercero de la presente investigación, se señaló el contenido de algunos apartes de la ley, pero se considera necesario hacer un alto en los siguientes comentarios, con el fin de evidenciar si las reformas introducidas por ella evidentemente lograrán un mayor control a la actividad edificadora.

5.1.2.1. La privatización del control

Pareciera ser un querer del Estado que lo público no ejerciera control en el proceso edificador, sobre todo en las etapas de diseño y licenciamiento y de construcción, durante el ciclo de vida de las edificaciones.

Afirmación que se desprende de la reforma que introduce la norma al proceso de revisión de diseños y que evita que el Curador Urbano objete diseños que tengan

⁴⁰ La VIS, vivienda de interés social, es aquella cuyo valor no excede de 135 smmlv, (salarios mínimos mensuales legales vigentes) y la VIP, vivienda de interés social prioritario, no podrá exceder de un valor de 70 smmlv, conforme a lo señalado en el Artículo 90 de la Ley 1753 de 2015.

deficiencias en el alcance de su elaboración y, por ende, en la revisión, si se ajunta la revisión de diseños estructurales.

De otro lado, el parágrafo 2º del artículo 32 permite delegar el control de los proyectos por parte de los alcaldes, a organizaciones o agremiaciones de profesionales; lo cual quiere decir que el privado agremiado podrá ser vigilado por la asociación de profesionales a la cual pertenece y de la que puede incluso ser directivo.

Los revisores de diseños y los supervisores técnicos serán quienes ejercerán la competencia del control de la actividad desde el proceso de diseño hasta la construcción y entrega de la edificación.

5.1.2.2. La protección al comprador de vivienda.

La creación del amparo por parte de los productores de vivienda, a través de “su patrimonio” o de garantías, de seguros y de productos financieros, tales como avales, fianzas, fiducias en garantía, entre otros, contratados por ellos, se constituye como uno de los avances más importantes de la norma.

Luego de un debate entre los sectores asegurador y constructor⁴¹ se logró conciliar el contenido del artículo 8º de la Ley. El costo de estas garantías, sin lugar a dudas, será trasladado al comprador del proyecto; sin embargo, se incrementará la demanda de proyectos que cuenten con respaldo, lo cual permitirá que el costo de la garantía sea menor si se cuenta con procesos técnicos certificados, que permitan verificar la construcción y la calidad de los productos y minimizar los riesgos de las edificaciones.

Esta alternativa de aseguramiento de la responsabilidad del constructor ya existe en diferentes países. El proyecto de ley, radicado en la Cámara de Representantes, señala en su exposición de motivos:

⁴¹ En el año 2014, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio presentó el Proyecto de Ley 189 de 2014, la cual no prosperó por la fuerte oposición del gremio constructor a la iniciativa de que el amparo fuera exclusivamente un seguro obligatorio.

En el mundo, las diferentes legislaciones han adoptado mecanismos para el manejo del riesgo derivado de la actividad de la construcción, como la responsabilidad legal, las garantías legales y la adopción de seguros obligatorios, éstos últimos se ejecutarán en aquellos casos en que se presenta la ocurrencia del siniestro y exista un perjuicio material sufrido por aquellas personas de acuerdo con las definiciones legales tienen un interés asegurable debidamente protegido. De esta manera, es posible destacar países como España, México y Chile en la implementación de los seguros obligatorios y garantías. (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014).

Por otra parte, la norma incluye como mecanismo para la protección del comprador de vivienda, la expedición de la certificación técnica de ocupación por parte del supervisor técnico, la cual debe:

1. Entregarse al propietario de la obra.
2. Remitirse a la autoridad de control urbano.
3. Protocolizarse mediante escritura pública e inscribirse en las matrículas inmobiliarias de los inmuebles que hacen parte de las edificaciones.
4. Adjuntarse a la constitución o cancelación de hipotecas o fideicomisos.

Por último, se retoma lo señalado en el cuarto capítulo, donde se indica que, aunque la ocupación de inmuebles sin que se haya protocolizado e inscrito la certificación técnica de ocupación se adicionó como infracción urbanística, dando lugar a la sanción correspondiente, la misma quedará sin efecto con la entrada en vigencia del nuevo Código de Policía, Ley 1801, que deroga el artículo 2º de la Ley 810 de 2013, reformado por el artículo 11 de la Ley 1796.

5.1.2.3. Reformas a la institución del Curador Urbano

“El esquema de curadurías urbanas y la figura del Curador son únicos en el mundo” (Rodríguez Azuero, 2012, p. 399). Con su implementación se logra una mejora significativa al proceso de licenciamiento, un menor grado de corrupción en el proceso y una mayor eficacia de la gestión. Sin embargo, por su naturaleza (un particular en ejercicio de funciones públicas), se decide asignarle la competencia de inspección, vigilancia y control a la Superintendencia de Notariado y Registro,

dada su experiencia frente al control de otro tipo de particulares con igual ejercicio de funciones públicas: la de los Notarios. Esta competencia no se le elimina a la Procuraduría General de la Nación, en relación a la función pública por ellos ejercida, ni a la Contraloría General de la República en relación con el manejo de los recursos públicos a su cargo, ni a los alcaldes en relación con las licencias otorgadas.

La Superintendencia de Notariado y Registro tendrá a su cargo el diseño del concurso para la designación de los curadores, el cual estará dirigido por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio determinará los municipios que deberán contar con curadores urbanos; competencia señalada previamente a los municipios, actualizándose los requisitos necesarios para ser designados curadores, el régimen disciplinario y la vigilancia y control. Se definen las inhabilidades para ser designado curador urbano, las incompatibilidades para el ejercicio de la función y los impedimentos en sus trámites. Igualmente se adicionan al régimen general de faltas de la función pública (Ley 734 de 2002) las faltas específicas para la función del curador.

5.1.2.4. Reformas a las licencias urbanísticas

En su artículo 35, se reforma el numeral 1º del artículo 99 de Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 182 del Decreto-Ley 0019 de 2012, en relación con las licencias urbanísticas, adicionando dos temas específicos:

- a) No se requiere licencia para la ocupación del espacio público cuando la ocupación u obra que se desarrolle en el mismo se ejecute en cumplimiento de las funciones de las entidades públicas competentes.
- b) La licencia es una “certificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y sismo resistentes y demás reglamentaciones en que se fundamenta”. Se hace así una diferenciación de la naturaleza normativa, en cuanto a las normas urbanísticas (contenidas específicamente en el plan de ordenamiento territorial

especialmente) y las normas de construcción (normas de sismo resistentes, reglamentos técnicos de construcción y normas técnicas de calidad).

5.1.2.5. Régimen de transición y vigencia

Se expide un régimen de transición para la entrada en vigencia de la Ley, especial para:

- Las normas relacionadas con los requisitos para realizar los trámites de licencias rigen para aquellas que se radiquen desde su vigencia y no para las que estaban en trámite, sin que fueran expedidas.
- El Título IV, relacionado con la selección de los curadores, las cuales entrarán a regir un año luego de su promulgación.

5.2. Control a la actividad en el derecho comparado, el caso chileno

En el derecho comparado se encuentran diversos modelos del ejercicio del control a la actividad edificadora, lo cual ayuda a identificar aciertos y fracasos para lograr mejores prácticas que permitan trasladar su experiencia al caso colombiano. Hay modelos como el de Estados Unidos de América que se basa en la verificación del cumplimiento de códigos y normas de construcción por parte de los gobiernos locales y estatales que adaptan a sus necesidades⁴², donde el fortalecimiento institucional es fundamental para verificar el cumplimiento de la norma diseñada con altos estándares que garanticen la seguridad humana, no solo en el diseño y construcción, sino en la operación de la edificación. Otros modelos, como el español, de más reciente expedición⁴³, que busca el cumplimiento de estándares

⁴² “Building construction in the US is governed by coordinated codes and standards adopted as construction codes and standards adopted as construction regulations, which cover building, plumbing, mechanical, fire, electrical, energy and, more recently the international green construction code. There are a total of about 15 codes currently used.... The adoption of building constructions regulations is primarily the rule of local and state government.” (Facultad de Ingeniería, Universidad de los Andes, 2014)

⁴³ En 1999 se expide la LOE (Ley de la Ordenación de la Edificación), Ley 38, que además de regular de los estándares normativos que rigen la calidad de la edificación, “establece un marco ordenador de los agentes de la edificación, que enumera otorgando a cada uno de ellos unas determinadas competencias, obligaciones y responsabilidades. Además, establece un mecanismo de garantías mediante un seguro anual para los defectos, mala construcción; otro trienal para los de habitabilidad

comunitarios en cuanto a reglamentos de construcción, donde las garantías patrimoniales (los seguros) son fundamentales.

Se revisará detenidamente el modelo chileno, que busca adaptar la calidad de la edificación a las necesidades que le impone un territorio que sufre violentos movimientos sísmicos, y que comparte con el caso colombiano, cuestionamientos como la fuerte intervención del sector privado y la necesidad permanente de eliminar restricciones para incentivar el mercado, al igual que instituciones de derecho civil, su organización como Estado y gobierno, entre otros temas.

El Artículo 3º de la Constitución de Chile determina:

El Estado de Chile es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley. Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.⁴⁴

Chile, como Estado, presenta, entre otras características, un sistema presidencial (primacía del poder ejecutivo sobre los demás poderes). Su sistema jurídico tiene una fuerte tradición Romana-Germánica. Su sistema económico se basa en un respeto incondicional a la propiedad privada, de corte neoliberal. Como sistema de ciudades, se calcula que “el 87% de chilenos vive en urbes” (Varas, 2008), lo que ha permitido mayor descentralización administrativa y política y avanzar en materias como la planificación urbana, al tiempo que se fortalece a los “gobiernos regionales en materia de ordenamiento territorial que redujeron visiblemente la potestad del gobierno central” (Rajevic Mosler, 2000, p. 545). Chile se presenta como una gran

y un tercero decenal de daños referidos a los aspectos estructurales” (Facultad de Ingeniería, Universidad de los Andes, 2014)

⁴⁴ El Artículo 1º de la Constitución Política colombiana, señala que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, 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.”

oportunidad de aprendizaje en similares características jurídico–políticas a las colombianas, para estudiar el control de la actividad edificadora.

5.2.1. Desarrollo normativo

La naturaleza del territorio chileno ha obligado a la implementación de una fuerte y moderna normativa en materia de construcción:

Chile se encuentra ubicado sobre la placa Sudamericana, en su borde occidental donde convergen y generan zonas de subducción las placas de Nazca y Antártica, en tanto que la placa de Scotia se desliza horizontalmente respecto a la placa Sudamericana, en un borde de placas transcurrente, conforme a lo señalado por el Centro Sismológico Nacional de la Universidad de Chile (Centro Sismológico Nacional Universidad de Chile, 2013).

El último gran movimiento sísmico que tuvo graves consecuencias ocurrió el 27 de febrero de 2010, conocido como el *Terremoto Cuaquenes* y popularizado con la sigla 27-F⁴⁵. Su efecto fue ampliamente difundido y los daños estructurales presentados a edificaciones recientemente construidas, motivaron una reforma al régimen de permisos, de la revisión de diseños y del control a la construcción.

Al restablecerse la democracia, se expidió la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, Decreto Supremo 47, Diario Oficial del 19 de mayo de 1992, por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la cual es acompañada de la creación e los Gobiernos Regionales (Ley 19.175 D.O. del 11 de noviembre de 1992), basada en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (D.F.L. 458 DE 1975). Dicha norma ha tenido diferentes reformas, destacándose la Ley 19.472, D.O. 16 de septiembre de 1996, denominada De la Calidad de la Construcción y “que incidió en el ámbito de la construcción y la protección de los compradores de viviendas,

⁴⁵ El terremoto “tuvo una magnitud 8,8, el sábado 27 de febrero de 2010 a las 2h34. Uno de los cinco mayores sismos registrados en el mundo...530 víctimas fatales, 10 edificios colapsados, 500 mil viviendas con daño, dos millones de damnificados. ... Los principales daños: edificaciones construidas en zonas inundables, desprendimiento y caída de elementos secundarios no estructurales, equipo e instalaciones, falla de pisos blandos. ... Es importante resaltar que los principales daños fueron no estructurales, solo diez edificios colapsaron. Cualquier edificio que colapse es un problema, pero fueron solo diez.” (Campos, 2014, p. 83).

modernizando ambas materias de forma significativa” (Varas, 2008) y la Ley 20703 DO 5 de noviembre de 2013 que crea y regula los registros nacionales de inspectores técnicos de obra y de revisores de cálculo estructural, que modifica las normas de calidad de construcciones y de forma especial el artículo 18 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

A nivel regional, en materia de urbanismo se encuentran los Planes Reguladores, Seccionales Específicos y sus Ordenanzas Locales; es competencia de los municipios, conforme al artículo 3º, literal e) de la Ley N° 18.695 o Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades “Aplicar disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo”. Esta norma en su artículo 24 otorga competencias a las “Unidades de Obra Municipales”:

Artículo 24.- A la unidad encargada de obras municipales le corresponderán las siguientes funciones: a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes, para cuyo efecto gozará de las siguientes atribuciones específicas: 1) Dar aprobación a las fusiones, subdivisiones y modificaciones de deslindes de predios en las áreas urbanas, de extensión urbana, o rurales en caso de aplicación del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones; 2) Dar aprobación a los anteproyectos y proyectos de obras de urbanización y edificación y otorgar los permisos correspondientes, previa verificación de que éstos cumplen con los aspectos a revisar de acuerdo a la Ley General de Urbanismo y Construcciones. 3) Fiscalizar la ejecución de dichas obras hasta el momento de su recepción, y 4) Recibirse de las obras y autorizar su uso, previa verificación de que éstas cumplen con los aspectos a revisar de acuerdo a la Ley General de Urbanismo y Construcciones. b) Fiscalizar las obras en uso, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas que las rijan; c) Aplicar normas ambientales relacionadas con obras de construcción y urbanización; d) Confeccionar y mantener actualizado el catastro de las obras de urbanización y edificación realizadas

en la comuna; e) Ejecutar medidas relacionadas con la vialidad urbana y rural y pronunciarse sobre los informes de mitigación de impacto vial presentados en la comuna a petición de la secretaría regional ministerial de Transportes y Telecomunicaciones o de la dirección de Tránsito y Transporte Públicos Municipal respectiva; f) Dirigir las construcciones que sean de responsabilidad municipal, sean ejecutadas directamente o a través de terceros, y g) En general, aplicar las normas legales sobre construcción y urbanización en la comuna. Quien ejerza la jefatura de esta unidad deberá poseer indistintamente el título de arquitecto, de ingeniero civil, de constructor civil o de ingeniero constructor civil.

En relación con las normas técnicas, en Chile se presenta una dicotomía entre dos tipos de normas: una de carácter referencial, la cual solo será obligatoria si una norma legislativa así la declara, denominadas NTM; y otras obligatorias, generadas por el Instituto Nacional de Normalización (INN)⁴⁶.

Hay en total aproximadamente unas 1200 normas técnicas INN relacionadas con la construcción, directa o indirectamente y de estas más o menos 350 son obligatorias” (Campos, 2014, p. 79); algunas de éstas Normas Chilenas NCh son obligatorias, por estar mencionadas en el Decreto Supremo N° 47 del MINVU - Ordenanza General de Urbanismos y Construcciones, o en el Decreto Supremo N°10 del MINVU, que crea el Registro Oficial de Laboratorios de Control Técnico de Calidad de Construcción. (Instituto de la Construcción, Cámara Chilena de la Construcción, 2016)

Las normas técnicas expedidas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, post 27-F que no son obligatorias⁴⁷, aunque tienen un mayor alcance y mejores especificaciones para la protección de la vida y el patrimonio, son:

⁴⁶www.inn.cl

⁴⁷ Se señala en la NTM .001 -Del diseño sísmico de componentes y sistemas no estructurales-, en sus Anexos, Resuelvo N° 2, que dichas normas “Son referenciales hasta tanto no se disponga su obligatoriedad, en los termino dispuestos en el D.F.L N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, y sus modificaciones, y en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, aprobada por D.S. N° 47, (V. y U.), de 1992 y sus modificaciones. Mientras no se disponga la obligatoriedad indicada en el inciso anterior, el diseño sísmico de componentes y sistemas no estructurales podrá regirse de conformidad a las exigencias establecidas en la presente norma

- NTM 001: Diseño sísmico de componentes y sistemas no estructurales.
- NTM 002: Proyecto de intervención estructural de construcciones de tierra.
- NTM 003: Edificaciones estratégicas y de servicio comunitario.
- NTM 006: Requisitos mínimos de diseño, instalación y operación para ascensores electromecánicos frente a sismos.
- NTM 007: Diseño estructural para edificaciones en áreas de riesgo de inundación por tsunami o seiche.
- NTM 008: Requisitos para equipos de transporte vertical, Parte 1: ascensores y montacargas eléctricos existentes.

5.2.2. Control durante el ciclo de vida de las edificaciones

5.2.2.1. La actividad edificadora

En relación con el mercado inmobiliario chileno, como en cualquier economía de mercado, los ciclos económicos inciden notoriamente:

El desarrollo habitacional de nuestro país ha estado históricamente ligado a los ciclos económicos y a los efectos de la legislación en materia de vivienda. En particular, la actividad inmobiliaria durante 2010 y 2011 fue en promedio algo menos dinámica que en el período 2006-2009. Lo anterior fue reflejo, principalmente, del efecto del 27 F durante el año 2010 y de la crisis subprime de 2009, lo que llevó a una contracción de la inversión privada y también de los permisos de edificación y de las ventas del mercado inmobiliario sin subsidio. En contraste con el sector privado, la labor del Estado aumentó fuertemente en 2010 y luego retornó a sus niveles promedio en 2011. Los resultados de 2010 se relacionan con los pagos realizados por el DS 04, mientras que en 2011 la ejecución se relaciona con los esfuerzos para reconstruir el país luego del terremoto y maremoto, materializándose en un importante pago de subsidios para reparación y mejoramiento de las viviendas dañadas. (Cámara Chilena de la Construcción, 2014).

técnica y en lo que no se contraponga con estas, supletoriamente, por lo establecido en la Norma Técnica NCh 433, aprobada mediante D.S. N° 172, de (V. y U.), de 1996”

En cuanto a los actores inmobiliarios, los inversionistas institucionales hacen una fuerte presencia. Los fondos institucionales inmobiliarios han desarrollado y expandido su actividad, incluso a inversiones de renta de vivienda, mercado natural del inversionista no institucional; es decir, aquella persona natural que tiene uno o dos inmuebles para consolidar su patrimonio y obtener una renta:

Pese a que la renta residencial era un negocio exclusivo para inversionistas pequeños e independientes, los grandes portafolios empiezan ya a invertir en este sector. Compañías de seguros y family office son la punta de lanza de esta tendencia. Con ello, también empiezan a surgir en el país las gestoras inmobiliarias que impulsan el concepto para esto: los edificios multifamily. (El Mercurio inversiones, 2015).

Sobre la facilidad de desarrollar negocios, Chile se ubica en la 57^a posición del *Doing Business*, del Banco Mundial para el año 2017.

En el concepto de “manejo de permisos de construcción” se ubica en el puesto 26 con los siguientes indicadores: número de procedimientos: 12; tiempos para obtener el permiso: 152 días; costos del permiso: 0,6% del costo del proyecto; índice de control de calidad de la construcción: 13 sobre 15. (Banco Mundial. 2011).

En cuanto a los gremios, se encuentra un sector que igualmente busca una mejora de los procesos (mayor agilidad y menos trámites) por parte de los entes regulatorios⁴⁸; trámites que configuran el proceso de control urbanístico y de construcción de la edificación, así como la responsabilidad de los actores durante el ciclo de vida de la misma (www.catalogoarquitectura.cl).

48 “Señalando que Plazos para iniciar la construcción de edificios en Chile se duplicaron en los últimos 15 años. Cámara Chilena de la Construcción detectó que alza de trámites y falta de personal explican el fenómeno.” (Valencia, 2015)

5.2.2.2. En el diseño de la edificación

El diseño de la edificación se encuentra a cargo de un equipo de profesionales y liderado por un arquitecto, los cuales deben contar con “patente profesional”. Para el diseño, se deben tener en cuenta las siguientes competencias:

1) Revisor de cálculo estructural. Se requiere de una revisión expresa de los cálculos estructurales para ciertos edificios⁴⁹. **Expresamente la norma excluye de la obligación de revisar el cálculo estructural al Director de Obras Municipales**, autoridad que concede el permiso de edificación, como ya se explicó.

2) Inspector técnico de obra o revisor técnico independiente. Son ingenieros o arquitectos registrados ante el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que verifican e informan ante la dirección de obras, cuáles anteproyectos, proyectos y obras cumplen con toda la normatividad vigente. Su presentación tiene dos beneficios: reducir el término para la expedición del permiso solicitado (15 días) y una reducción (30%) en los derechos municipales. Adicionalmente, si hay aprobación previa del anteproyecto por parte del director y si el revisor independiente declara en el informe que el proyecto se ajusta íntegramente al anteproyecto, el Director de Obras Municipales omitirá una nueva revisión y otorgará el permiso sin más trámite. **Igualmente, los revisores independientes tampoco tendrán la obligación de revisar los proyectos de cálculo estructural.**

5.2.2.3. Permiso de edificación (patentes)

Ante la municipalidad se realizan trámites para desarrollar los inmuebles y obtener los permisos de edificación denominada comúnmente patentes. Los requisitos pueden variar según el municipio e inician con la realización de unos trámites previos necesarios para la radicación de la solicitud (certificados de informaciones previas y de factibilidad de dación de agua potable y alcantarillado). Para obtener el permiso, se debe realizar una solicitud ante el Director de Obras Municipales y

49 Para edificios de uso público, desarrollos de conjuntos de viviendas de protección, conjuntos de viviendas de 3 o más pisos, edificios de oficinas 3 o más pisos cuyo destino sea uso exclusivo oficinas privadas, edificios necesarios para situaciones de emergencia (hospitales, cuarteles de bomberos, cuarteles policiales, servicios públicos, telecomunicaciones), edificios cuyo cálculo estructural esté basado en normas extranjeras.

anexar el “Formulario Único de Estadísticas de Edificación” ante la Dirección de Obras; formulario que debe ser suscrito por el propietario del predio, el constructor que realizará la obra (persona natural o jurídica) y el ingeniero o arquitecto a cargo de la obra. Dicho permiso se requiere para edificación de obras nuevas mayores de 100 Mts² y debe adjuntar el proyecto arquitectónico, el informe favorable del revisor del proyecto y del revisor del proyecto de cálculo, estudios especiales en algunos casos (suelos, tráfico de ascensores).

Una vez solicitado el permiso, el director tendrá 30 días para pronunciarse, y al ser expedido podrá iniciar obra. En el permiso se entienden incluidos todos los adicionales necesarios para ejecutar el proyecto, tales como los de demolición.

La Dirección de Obras es encargada de revisar que las obras de construcción y urbanización cumplan con la normatividad urbanística vigente; **no la relacionada con la construcción, lo cual estará a cargo del revisor de obras independiente.**

5.2.2.4. Recepción de edificaciones

La Dirección de Obras Municipales es la entidad encargada de autorizar para que un inmueble pueda ser habitado o usado; para lo cual se debe realizar un trámite para lograr el permiso respectivo, al cual se deben adjuntar de forma especial:

1) Expediente completo del proyecto construido.

2) Declaración de existencia o no, de cambios en el proyecto aprobado. Si existieron, deberán adjuntarse los documentos actualizados (arquitectónicos y estudios de cálculo) con el visto bueno del Revisor de Proyecto de Cálculo Estructural. Si las obras de arquitectura son menores, se pueden aprobar en el momento de la recepción; sino, se debe emitir una resolución paralela en la que se aprueben.

3) Certificados de instalaciones contempladas en las especificaciones técnicas aprobadas: instalaciones y suministro de agua potable y alcantarillado, instalaciones eléctricas y gas, redes de telecomunicaciones, ascensores, calefacción, ventilación.

4) Informe del Revisor Independiente que acredite el cumplimiento de la normatividad en general. **En este caso, el Director de Obras Municipales solo deber revisar aspectos urbanísticos del proyecto.**

5) Informar al constructor de todas las medidas de gestión y de control de calidad que se desarrollaron en la obra, certificando su cumplimiento.

6) Certificación del arquitecto de que las obras se ejecutaron conforme al permiso.

7) El libro de obras.

8) Certificados de ensayo de los hormigones empleados en la obra.

9) Certificado de reposición de los pavimentos y obras de ornato previas, en el espacio público del predio.

Cuando existen proyectos urbanísticos y constructivos, se recibirán conjuntamente las obras de edificación y de urbanización; pero sobre las últimas, se pueden realizar de forma anticipada.

Si el edificio puede llegar a tener una ocupación igual o mayor a 100 personas, el propietario o el administrador responsable, efectuada la recepción definitiva, deberá entregar al Departamento de Bomberos un plano donde conste todo el sistema de incendios, de accesos, de vías de evacuación, de alumbrado, de calefacción y otros que sea útil conocer en caso de incendio. En dicho plano se indicarán también los artefactos a gas contemplados y sus requerimientos de ventilación.

5.2.2.5. De la ejecución de la obra y de las responsabilidades

Post 27-F, se expidió la Ley 20703 DO 5 de noviembre de 2013⁵⁰, que crea y regula los registros nacionales de inspectores técnicos de obra y de revisores de cálculo estructural, modificándose las normas de calidad de construcciones, al cuestionarse la calidad de las construcciones y la responsabilidad del sector privado.

⁵⁰ Similar a la reforma contemplada en la Ley 1796 de 2013 en Colombia o Ley de Vivienda Segura, la cual es una reacción a lo evidenciado en Space.

Aunque el Colegio de Ingenieros, la Cámara Chilena de la Construcción y la agrupación de ingenieros calculistas insisten en que el comportamiento de los edificios en el terremoto de febrero fue adecuado, la ministra no comulgó con esa interpretación aséptica. Los ingenieros y empresarios del rubro sostienen que muchos edificios sufrieron daños, pero no se cayeron, tal como lo estipulan las normas. Una mirada divorciada de la angustia de los chilenos que vieron sus muros partirse de arriba a abajo. Angustia que revive al cumplirse, este viernes 27, seis meses de la tragedia. En el preciso momento que la fiscalía de Maipú le puso fecha a la audiencia en que formalizará por estafa a Álvaro Mujica, responsable legal de la inmobiliaria que comercializó el emblemático y colapsado edificio Don Tristán: el próximo 16 de septiembre enfrentará a la justicia. (Ramírez, Foullioux, & Fossa, 2010).

El artículo 18 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones se modifica y determina que, frente al comprador de una vivienda, el propietario primer vendedor de un inmueble será responsable por todos los daños y perjuicios que provengan de fallas o defectos que se presenten, originados durante su construcción o después de terminada. Permitiendo incluso iniciar acciones en contra de los responsables de los daños presentados (constructores, diseñadores, instaladores, etc.). Para el caso de los actores del proceso que sean personas jurídicas hay solidaridad entre la empresa, el representante legal y quien actúe en la ejecución de la obra.

En materia de publicidad, se destaca la obligación de declarar por parte del enajenador de la primera vivienda, en la escritura pública de venta, los nombres de los diseñadores, los constructores y los revisores del proyecto; lo que es de suma importancia para reclamar los daños que se presentan en los inmuebles, donde se determinan tres tipos de plazos, para iniciar las acciones legales correspondientes:

1) Fallas o defectos que afecten a la estructura del inmueble: 10 años desde la fecha de la recepción definitiva de la obra por parte de la Dirección de Obras Municipales.

2) Fallas o defectos de los elementos constructivos o de instalaciones y en otro tipo de elemento no especificado como estructural o de acabados: 5 años desde la fecha de la recepción definitiva de la obra por parte de la Dirección de Obras Municipales.

3) Fallas o defectos que afecten a terminaciones o acabado de las obras: el plazo es de 3 años contados desde la fecha de la inscripción del inmueble a nombre del comprador en el registro (Conservador de Bienes Raíces respectivo).

Se transcribe el artículo 18 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, por considerarlo de suma importancia:

Artículo 18.- El propietario primer vendedor de una construcción será responsable por todos los daños y perjuicios que provengan de fallas o defectos en ella, sea durante su ejecución o después de terminada, sin perjuicio de su derecho a repetir en contra de quienes sean responsables de las fallas o defectos de construcción que hayan dado origen a los daños y perjuicios. En el caso de que la construcción no sea transferida, esta responsabilidad recaerá en el propietario del inmueble respecto de terceros que sufran daños o perjuicios como consecuencia de las fallas o defectos de aquélla.

El arquitecto que realice el proyecto de arquitectura será responsable de cumplir con todas las normas legales y reglamentarias aplicables a dicho proyecto y por los errores en que haya incurrido en el ejercicio de sus funciones, si de éstos se han derivado daños o perjuicios.

El profesional competente que realice el proyecto de cálculo estructural, incluidos los planos, la memoria de cálculo, especificaciones técnicas y el estudio de geotecnia o mecánica de suelos, será responsable de cumplir con todas las normas aplicables a estas materias y por los errores en que haya incurrido, en el ejercicio de sus funciones, si de éstos se han derivado daños o perjuicios.

En los casos en que el estudio de mecánica de suelos sea realizado por un profesional competente diferente, este estudio será de su exclusiva responsabilidad.

Sin perjuicio de lo establecido en el N° 3 del artículo 2003 del Código Civil, los constructores serán responsables por las fallas, errores o defectos en la construcción, incluyendo las obras ejecutadas por subcontratistas y el uso de materiales o insumos defectuosos, sin perjuicio de las acciones legales que puedan interponer a su vez en contra de los proveedores, fabricantes y subcontratistas.

El inspector técnico de obra (ITO) será responsable de supervisar que las obras se ejecuten conforme a las normas de construcción aplicables en la materia y al permiso de construcción aprobado y sus modificaciones, así como al proyecto de arquitectura correspondiente, el proyecto de cálculo estructural y su memoria, y los proyectos de especialidades, incluidos los planos y especificaciones técnicas correspondientes.

Respecto de las responsabilidades, daños y perjuicios a que se refiere este artículo, las personas jurídicas serán solidariamente responsables con el profesional competente que actúe por ellas como arquitecto, ingeniero civil, ingeniero constructor o constructor civil, los que deberán individualizarse en el respectivo permiso de construcción.

El propietario primer vendedor estará obligado a incluir en la escritura pública de compraventa, una nómina que contenga la individualización del arquitecto que realizó el proyecto de arquitectura, del profesional que realizó el proyecto de cálculo estructural, del profesional a cargo de la obra, de los profesionales a cargo de los proyectos de especialidades, así como del inspector técnico de obra (ITO), del revisor independiente de obras de construcción y del revisor del proyecto de cálculo estructural, cuando corresponda, a quienes pueda asistir responsabilidad de acuerdo a esta ley. Tratándose de personas jurídicas deberá individualizarse a sus representantes legales. Las condiciones ofrecidas en la publicidad se entenderán incorporadas al contrato de compraventa. Los planos y las

especificaciones técnicas, definitivos, como asimismo el Libro de Obras a que se refiere el artículo 143, se mantendrán en un archivo en la Dirección de Obras Municipales a disposición de los interesados.

La responsabilidad civil a que se refiere este artículo, tratándose de personas jurídicas que se hayan disuelto, se hará efectiva respecto de quienes eran sus representantes legales a la fecha de celebración del contrato.

Las acciones para hacer efectivas las responsabilidades a que se refiere este artículo prescribirán en los plazos que se señalan a continuación:

1. En el plazo de diez años, en el caso de fallas o defectos que afecten a la estructura soportante del inmueble.
2. En el plazo de cinco años, cuando se trate de fallas o defectos de los elementos constructivos o de las instalaciones.
3. En el plazo de tres años, si hubiesen fallas o defectos que afecten a elementos de terminaciones o de acabado de las obras.

En los casos de fallas o defectos no incorporados expresamente en los numerales anteriores o que no sean asimilables o equivalentes a los mencionados en éstos, las acciones prescribirán en el plazo de cinco años.

Los plazos de prescripción se contarán desde la fecha de la recepción definitiva de la obra por parte de la Dirección de Obras Municipales, con excepción del señalado en el número 3, que se contará a partir de la fecha de la inscripción del inmueble a nombre del comprador en el Conservador de Bienes Raíces respectivo.

5.2.3. Conclusiones del caso chileno

El Director Ejecutivo del Instituto de la Construcción de Chile, en su conferencia Normativa *chilena: instrumentos, actores, hitos y desafíos* (Campos, 2014), llama la atención sobre ocho desafíos que Chile debe asumir en materia de sismo resistencia:

1. Reglamentar oportunamente las nuevas leyes.
2. Modernizar el procedimiento de juicio civil.

3. Hacer seguimiento y verificar el cumplimiento de la reglamentación normativa.
4. Iniciar la conformación de las OSEN (Organización sectorial que estudia normas).
5. Proveer recursos públicos para el desarrollo normativo.
6. Estudiar la temática de los seguros asociados a la construcción (establecer seguros obligatorios y coordinar los seguros con los propietarios).
7. Mejorar la coordinación entre entidades que elaboran y regulan construcción, en especial la confusión generada por la coexistencia de “normas oficiales obligatorias obsoletas técnicamente con aquellas técnicamente vigentes no obligatorias”.
8. Modernizar e incorporar nuevas estándares, materiales, sistemas y productos.

El modelo es muy similar al establecido en Colombia, más aún con la expedición de la nueva Ley de Vivienda Segura. Sin embargo, el sector privado todavía lo cuestiona y presenta iniciativas para disminuir los trámites y privatizar el control de la construcción, presuntamente buscando la implementación de figuras como el del Curador Urbano, al señalar:

Sistema actual no funciona bien, empobrece al país y crea brechas de desigualdad social induciendo al subdesarrollo. Se requiere de manera urgente su reemplazo por un sistema de permisos moderno y acorde con las tecnologías actuales, que permita organizar y potenciar de manera inteligente y sostenible el desarrollo territorial. (Instituto de la Construcción de Chile, 2015).

5.3. Propuestas para lograr un control de la actividad edificadora

El presente apartado se dividirá en dos partes: la primera se dedicará a revisar las bases requeridas para implementar un cambio de rumbo del control de la actividad edificadora, por cuanto se considera que sin ellas, por más ejercicios normativos, el *des-control* seguirá; en la segunda, se abordarán las propuestas de reforma que podrían implementarse para la mejora del proceso en el ciclo de vida de las

edificaciones, logrando que ciudadanos y Estado ejerzan un control más eficiente de la actividad edificadora.

5.3.1. El fortalecimiento institucional y la ética, columnas del control de la actividad

Los profesores Mauricio García Villegas y José Rafael Espinosa R., en su investigación *El Derecho al Estado, los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*, se cuestionan sobre “¿Qué tan buenos son los municipios en su gestión burocrática para cumplir las obligaciones que les asignan la Constitución y la ley?”, y “¿Qué tan eficientes, eficaces y capaces son los municipios en su gestión administrativa?” (García Villegas & Espinosa R., 2013, p. 94), la cual gira en relación con la protección de los derechos de ciertos grupos poblacionales en territorios donde el Estado no llega institucionalmente o es capturado por grupos.

El Estado central tiene, frente a estos territorios y frente a estas poblaciones, una deuda histórica que debe empeñarse en pagar y que desde el punto de vista constitucional representa una violación sistemática y flagrante de los derechos ciudadanos, similar (posiblemente peor) a aquellas que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido como “estado de cosas inconstitucional”. (García Villegas & Espinosa R., 2013, p. 14).

En materia de control urbanístico, posiblemente la única investigación formal realizada que permita establecer una respuesta a dichos cuestionamientos, es la de Salazar Guarín & Vergel Tovar (2009), denominada *Control urbano en Aglomeraciones Urbanas*, donde se analiza la problemática presentada en las ciudades colombianas, especialmente los casos de Bogotá y Barranquilla; el documento, ya citado en algunos apartes de la presente investigación, se concentra en un elemento fundamental para lograr el verdadero control a la actividad, el fortalecimiento institucional.

De otra parte, los hallazgos de la muestra de municipios que participaron en la encuesta permite afirmar que las limitaciones para ejercer el CU en los municipios se presentan principalmente por falta de recursos técnicos,

humanos y presupuestales que permitan responder a tiempo frente al rápido crecimiento de las ciudades y el sector de la construcción, lo cual genera dificultades de cobertura en el seguimiento a la actividad edificadora en la toda ciudad. (Salazar Guarín & Vergel Tovar, 2009, p.31).

Si el control urbanístico se encuentra en cabeza de los entes territoriales, los mismos deben contar con las herramientas necesarias para el ejercicio de su función. No basta, como propone dicha investigación, que las mismas creen “una institucionalidad dedicada exclusivamente al ejercicio del CU⁵¹” (Salazar Guarín & Vergel Tovar, 2009); se requiere pasar a una ejecución eficaz de la misma, avanzando contra problemas endémicos como la escasez de recursos, lo cual no es un factor exclusivo del control de la actividad edificadora, sino de la institucionalidad, no solo en Colombia, sino en América Latina:

En el caos de los países latinoamericanos, una vez más, la particularidad reside más en la forma y en la intensidad de los problemas que estos países enfrentan, que en una originalidad esencial. Lo que se observa en varios estudios es la incapacidad de los actores en el terreno, sean administrativos o privados, para tomar a su cargo y hacer efectivas las decisiones lanzadas en el nivel central (Surel, 2011, p. 154).

En el municipio de Medellín se encuentra como evidencia de esta incapacidad de los actores en el terreno para hacer cumplir las normas relacionadas con el ejercicio del control urbanístico el informe final elaborado por la Secretaría de Evaluación y Control sobre la “Evaluación independiente al cumplimiento de las normas de urbanismo en las obras públicas del municipio de Medellín”. En esta investigación se revisaron once (11) instituciones educativas construidas por la Secretaría de Educación y ocho (8) jardines infantiles, que entraron en funcionamiento en el año 2011, en relación con los procesos adelantados por la Unidad de Monitoreo y Control del Departamento Administrativo de Planeación Municipal y su gestión en la revisión de las normas de aprobación, revisión de diseños de espacio público,

⁵¹ CU: Control Urbanístico.

proceso de inspección y seguimiento de obras, el recibo de obras y se presentan tres conclusiones que ponen en evidencia la incapacidad de los actores para realizar un efectivo control urbano, a pesar de la normatividad vigente:

5.1. Si bien se tienen concebidos y diseñados controles para hacer frente al riesgo de incumplimiento de las normas urbanísticas en las obras del municipio de Medellín, no todos ellos están implementados o no son totalmente efectivos en su operación.

5.2 Se presentan incumplimientos frente a la obligación legal (Ley 810 de 2003 y Decreto 1469 de 2010) de contar con licencias que amparen debidamente tanto la construcción de obras de infraestructura de equipamientos educativos nuevos, como las intervenciones constructivas sobre edificaciones existentes.

5.3 Debe fortalecerse el control que se tienen implementado desde Planeación Municipal consistente en el recibo de obras terminadas frente a la normatividad urbanística que se les aplica, de forma tal que recoja e integre los controles normativos previos que se tienen diseñados, de tal manera que se constituya en un verdadero “control de controles” que garantice que las obras que se reciban entren en funcionamiento cumpliendo todas los requisitos urbanísticos legales. (Secretaría de Evaluación y Control. Alcaldía de Medellín, 2012).

Como se evidencia, no basta con la expedición de una norma como la Ley 1796 de 2016, Ley de Vivienda Segura; sino que se requiere igualmente una fortaleza institucional, tanto de los entes públicos, como de los privados que ejercerán la función de control (el curador, el revisor de diseños, el supervisor técnica independiente), la cual se logra con preparación, control, apoyo y seguimiento a su gestión, para que efectivamente se logre el objetivo de un control más eficaz a la actividad edificadora. Igualmente, se requieren acciones concretas de los actores que permitan imponer su voluntad contra factores externos (como la presencia permanente de la “corrupción” en los procesos inmobiliarios) que ponen en

evidencia la debilidad o inexistencia de los principios morales que deben regir la ética de los actores. Bien lo dice Fernando Galvis Gaitán:

La crisis de ética de Colombia es muy grande, pues pasamos de la ética católica a una carencia de ética y, a veces, a un pluralismo ético, a creer que todo vale. De esta manera, en materia de urbanismo se puede impunemente tumbar los cerros, talar los bosques para edificar, construir encima de las quebradas, al lado de los ríos y las lagunas, invadir las playas con hoteles y casas de lujo; edificar moteles, bares y hoteluchos al lado de zonas residenciales y de instituciones de educación primaria. Es preciso establecer la ética de la fraternidad, de la solidaridad, de la responsabilidad, de la honradez, del amor, del respeto, para poder construir ciudades dignas para todos (Galvis, 2014, p. 374).

5.3.2. Indefinición de alcance y competencias: un aliado al descontrol del control

Cuando se analizó el término control en el tercer capítulo, se señaló que habitualmente la doctrina se ha limitado al análisis del control urbanístico y han dejado de lado las otras actividades que abarcan el control; es decir, la “comprobación, inspección, fiscalización e intervención” (Real Academia Española, 2016) que se ejerce durante todo el ciclo de vida de las edificaciones.

El alcance de las actividades de control urbano se ha generalizado como las que buscan que lo ejecutado se encuentre conforme a lo aprobado en materia urbanística; caso diferente al alcance de las actividades de control de la construcción que se refieren a que la obra se ejecute conforme a la reglamentación técnica contenida en las normas de sismo resistencia y en los reglamentos y normas técnicas especiales. Ambas comprenden actividades de control de la actividad edificadora, las cuales son ejecutadas por diferentes actores públicos o privados.

Sin embargo, la normatividad, incluso la recién expedida Ley 1796 de 2016, no es clara ni expresa en hacer esta diferenciación. Por ejemplo, si se realiza una interpretación sistemática del alcance del control urbano, conforme al artículo 61 del

Decreto-Ley 2150 de 1995, donde le da competencia a los alcaldes para “ejercer la vigilancia y control, durante la ejecución de las obras, con el fin de asegurar el cumplimiento de la licencia de urbanismo o de construcción”, y al artículo 35, numeral 1º, inciso 3º de la Ley 1796 de 2016, que señala que las licencias urbanísticas se constituyen como una “certificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y sismo resistentes y demás reglamentaciones en que se fundamenta”, se evidencia que las alcaldías deberán revisar el cumplimiento de las normas de sismo resistencia durante la construcción, lo cual va en contravía del objetivo de consolidación de la figura del Supervisor Técnico Independiente. Lastimosamente no se realizaron exclusiones expresas, como la que permitiera que el curador no realice una revisión de los diseños estructurales o que la alcaldía no fuera competente en materia de revisión de normas de construcción durante la obra, como si sucede en Chile.

De otro lado, el referido estudio de Salazar y Vergel presenta las inquietudes que se tienen en relación con las competencias de control urbano, que son válidas para definir cuál es el mejor esquema institucional para implementar una entidad especializada en esta actividad, así:

Igualmente, algunos municipios manifestaron inconvenientes puntuales, relacionados con los procedimientos en sanciones urbanísticas, por ejemplo, el Distrito Capital manifestó que la entidad responsable de ejercer la inspección, vigilancia y control del sector vivienda, no tiene la competencia de carácter policivo frente a las infracciones urbanísticas, restringiendo la capacidad de acción de la SDHT debido a que la función policiva está a cargo de las Alcaldías Locales con el apoyo de la Policía Metropolitana. Por otro lado, el municipio de Cúcuta manifestó la falta de una autoridad eficaz para la aplicación de las sanciones establecidas por la Ley 810 de 2003. En el mismo sentido, los municipios de Palmira y Manizales mencionaron encontrar dificultades en los trámites necesarios para hacer efectiva una sanción, así como la falta de peritos que permitan aplicar las sanciones urbanísticas. (Salazar Guarín & Vergel Tovar, 2009, p. 31).

En Medellín, por ejemplo, si bien se crea la Secretaría de Gestión y Control Territorial, los Inspectores de Policía seguirán dependiendo de la Secretaría de Gobierno Municipal.

Estos son ejemplos de indefinición de los alcances y competencias en materia de control de la actividad edificadora. El control urbanístico es solo una parte del mismo, tal como el control de la construcción es otra parte; dar alcance del control de la actividad edificadora y a las competencias de los diferentes actores en el proceso, permitiría avanzar para lograr los objetivos del mismo.

5.3.3. Tecnologías de la información “Smart Cities”

Definimos Smart City (Ciudad Inteligente) como aquella capaz de gestionar los recursos y las fuentes de energía de manera óptima, para mejorar la calidad de vida de las personas y del entorno, optimizando los servicios y mejorando su rentabilidad de uso; englobando aspectos sociales, técnicos, políticos y funcionales (Colado García, Gutiérrez, Vives, & Valencia, 2014, p. 19).

Las tecnologías de la información y de la comunicación al servicio de las ciudades, de los recursos para su gestión y de las personas a cargo de la misma, han permitido avanzar en temáticas como la gestión de gobierno, la participación ciudadana, la calidad de vida, la movilidad y el medio ambiente; sin embargo, aún no hacen presencia en materia de control. Para lograrlo, se debe iniciar con la identificación de los diferentes datos que tiene una ciudad en la materia, de manera que con diferentes programas y aplicativos se configuren para su lectura. Los datos se tienen y se recopilan de diferentes formas por la misma administración municipal, los desarrolladores de proyectos y sus propietarios, pero no se organizan, ni se usan para beneficio del control. Algunos de los datos se logran así:

1. BIM. El desarrollo de los nuevos proyectos se implementa con un enfoque de diseño basado en modelos BIM o *Building Information Modeling*.

La Asociación de Contratistas Generales de América define BIM como el desarrollo y uso de un modelo de software de computar que simula la

construcción y operación de una edificación. El modelo resultante es una representación digital, rica en datos, inteligente, orientada hacia objeto y paramétrica, de la cual algunas vistas, cortes y datos pueden ser extraídos y analizados para generar información que puede ser usada para tomar decisiones y mejorar el proceso de entrega de la edificación (García Reyes, Echeverry Campos, & Mesa Hernández, 2013, p. 271).

2. Los Sistemas de Información Geográfica han permitido un gran avance en materia de inventario de predios para efectos catastrales y las ciudades avanzan cada vez más en el uso de estas herramientas. Medellín cuenta con MapGis (<http://mapas.medellin.gov.co/>), el cual permite el acceso en línea a cualquier ciudadano, pero que aún no tiene enlaces relacionados con el control.

3. Servicios Públicos. Los contadores de consumo de servicios públicos permiten identificar el consumo promedio de edificaciones y si esta se asociara a las destinaciones autorizadas en las licencias, se identificaría el uso real del inmueble para compararlo con el primero.

4. Los diseños de edificaciones se realizan con herramientas especializadas que permitirían crear un archivo digital de la información para beneficio de las autoridades urbanísticas, en especial de los propietarios de los inmuebles.

Estos datos organizados y parametrizados con herramientas y aplicativos de gestión, permitirían lograr información en tiempo real por parte de todos los responsables del control de la actividad durante todo el ciclo de vida de las edificaciones.

En contravía al avance tecnológico, los datos que reciben diariamente las autoridades urbanísticas encargadas de otorgar las licencias, se archiva físicamente, de forma tradicional, siendo un desperdicio en la gestión de la información necesaria a futuro para la misma alcaldía, encargada del control posterior. Las ciudades fácilmente pueden establecer un proceso de información en línea de todas las actuaciones que tramitan los curadores municipales, permitiendo que los datos se procesen acorde con las nuevas tecnologías para lograr un mejor control de la gestión del curador y facilitar el control a la edificación

a desarrollar. Hoy, con las herramientas tecnológicas que se poseen para el caso de la verificación del cumplimiento de las obligaciones urbanísticas, no es posible que surjan inquietudes, como la siguiente:

Durante este proceso se presentaron diferentes barreras para dar una exitosa continuidad, por ejemplo, existían direcciones que eran insuficientes o inexistentes que permitieran la visita técnica para validar la ejecución de la licencia y la valoración del m². Se evidenció que varias personas jurídicas cancelaron su actividad comercial. Lo que imposibilitó la verificación del cumplimiento de las obligaciones urbanísticas. (Concejo de Medellín, 2016).

Igualmente, las herramientas tecnológicas permitirían un mayor control por parte del ciudadano de los procesos de edificación, desde su licenciamiento, garantizado la publicidad de los actos administrativos. De forma especial y en un entorno colaborativo y de cocreación, los vecinos de las diferentes edificaciones podrían construir una información con reportes en línea, sobre aspectos relacionados con el control de la actividad, lo que le permitirá al Estado mejorar el servicio, reducir costos, crear nuevos servicios, simplificar y reducir los trámites.

Con aplicaciones en línea similares a las que identifican la movilidad en materia de transporte, se podrían conocer los proyectos que se encuentran en la fase de diseño, los conceptos de norma, la disponibilidad de los servicios emitidos, el trámite de licencia, el equipo profesional a cargo, la licencia otorgada y sus normas, el avance del proyecto, la entrega a la autoridad, y una lectura permanente de los consumos de servicios públicos, acorde con la licencia otorgada, por ejemplo. De acuerdo con lo anterior, las tecnologías de la comunicación e información nos llevarán al escenario describe el filósofo José Miguel G. Cortés, en su obra *La ciudad cautiva, donde manifiesta que éstas, “son una clara invitación a involucrarse en el control y el conocimiento de lo que hacen otras personas”* (Cortés, 2010, p.183).

En Chile, recientemente se lanzó un proyecto que tiene por objetivo utilizar las herramientas tecnológicas en los procesos que realizan las municipalidades, relacionadas con los permisos de obras y el recibo de las mismas.

El proyecto DOM en Línea es una iniciativa público-privada para modificar de manera sustantiva la tramitación y gestión de permisos de obras y otros trámites relacionados en la Direcciones de Obras Municipales, a través de una plataforma única y nacional, que permitirá pasar del actual sistema presencial y físico, a uno virtual y digital, con todos los beneficios que ello conlleva, particularmente en lo que se refiera a la mayor productividad, trazabilidad y transparencia y también, la disminución de la brecha entre los municipios del país. (Instituto de la Construcción, 2016).

5.3.4. Propuestas

Esta investigación presenta 13 propuestas que son de fácil aplicación en el escenario actual del esquema y que acompañadas con la definición y el alcance de las competencias en materia de control de la actividad edificadora y la aplicación de tecnologías de la información y la comunicación, permitirían lograr mayor eficiencia y eficacia de la reglamentación en la materia, sin modificar el proceso, al tiempo que fortalecería la institucionalidad con mayor publicidad, equilibrando el modelo actual, entre el productor y comprador de las piezas inmobiliarias.

5.3.4.1. Promoción

Propuesta 1. Generación de herramientas tecnológicas que permitan identificar con claridad las normas urbanísticas de los inmuebles y su disponibilidad de servicios públicos, con el fin de brindar seguridad al propietario en lo que pueda desarrollar, publicidad para habitantes del sector e identificar el modelo de ciudad.

Las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial deben ser públicas y de fácil acceso, lo que permitiría que la ciudad y los ciudadanos en particular, controlen su crecimiento, si cuenta con una herramienta que identifique fácilmente la norma aplicable a un inmueble, contenida en el Plan de Ordenamiento Territorial,

identificando las interpretaciones y/o aplicaciones en los proyectos urbanísticos a licenciar.

Propuesta 2. Implementar una hoja de vida digital de los proyectos urbanísticos que se lleven a cabo en el territorio a cargo del municipio, donde se registre toda la información del proyecto para que este ejecute todas las gestiones de control de la actividad edificadora, consultando y registrando paso a paso las solicitudes relacionadas con el proyecto, que deben ser atendidas por la Alcaldía y que sean de fácil acceso a toda la ciudadanía.

Frente al municipio, los promotores del proyecto realizan diferentes actividades, tales como la verificación de áreas del lote en la ficha catastral del inmueble, la consulta de hilos, la solicitud de vías obligadas, vías y rasantes, el amarre geodésico, la delimitación urbana y la nomenclatura, el recibo y solicitud de liquidación de obligaciones urbanísticas, el radicado de ventas, entre otras; todas ellas con diferentes entidades municipales. Unificar la misma en una base de datos del proyecto agilizaría el proceso y permitiría darles publicidad y transparencia a los actos respectivos.

5.3.4.2. Diseño y licenciamiento

Propuesta 3. Para el desarrollo de proyectos inmobiliarios se requiere que las sociedades comerciales y los fondos de inversión inmobiliaria tengan una duración mínima de 10 años contados a partir de la entrega del proyecto, las que no se podrán disolver y liquidar si tiene reclamaciones por garantías en curso, reglamentando la responsabilidad de los representantes legales y de los órganos de administración de las personas jurídicas, salvo que se cuente con un seguro obligatorio, donde un tercero ampare su responsabilidad.

No es lógico que el propietario, cubierto con la garantía decenal establecida en el Código Civil y en el Estatuto del Consumidor, y que requiere hacerla efectiva, identifique que su productor o vendedor con capacidad legal de atenderla, fue disuelto y liquidado voluntariamente al finalizar el proyecto, iniciando así una maraña jurídica para que quienes respondan sean las personas naturales, sin lograr la

reparación patrimonial, y, por ende, el cumplimiento efectivo de la garantía señalada.

Propuesta 4. Adecuación del formulario único nacional a las responsabilidades que trae la Ley 1796 de 2010, con la suscripción del mismo de todos los actores, incluyendo el Revisor de Diseños y el Supervisor Técnico, como persona natural y/o jurídica.

Si la licencia es un premio al cumplimiento de las normas de sismo resistencia y demás normas técnicas, se debe hacer claridad en la responsabilidad, desde la presentación del formulario del alcance de la solicitud en este sentido. No es apropiado que el Revisor de Diseños no figure hoy en la solicitud de licencia, al igual que las personas jurídicas que hacen parte del proceso.

Propuesta 5. Inscripción de las licencias urbanísticas otorgadas sobre un inmueble en el certificado de registro de instrumentos públicos.

Con el objeto de otorgar publicidad y transparencia a un acto administrativo de carácter público que confiere derechos y obligaciones, se debería forzar a que las licencias urbanísticas, de cualquier naturaleza, sean inscritas en la matrícula inmobiliaria de instrumentos públicos, conforme a lo señalado en el artículo 2º de la Ley 1679 de 2012, que establece como uno de los objetivos del registro de la propiedad inmuebles: “b) Dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces”.

No es razonable que solo se puedan registrar actos de naturaleza privada que limiten el dominio, como señala el profesor Luis Guillermo Velásquez Jaramillo, en relación con los límites a este derecho, en su obra *Bienes*:

El campo más prolijo en la legislación positiva de primacía del interés público sobre el privado lo presentan las denominadas restricciones urbanísticas, reguladas en su mayoría en los estatutos de planeación y usos del suelo, urbanismo y construcción dictados por las comunidades locales o municipios en su respectiva jurisdicción territorial. (Velasquez Jaramillo, 2014, p. 219).

Por tal motivo, la nomenclatura, los usos del suelo, los procesos de urbanización o de desarrollo urbanístico, las afectaciones, las restricciones inherentes al patrimonio arquitectónico, los retiros a las vías y corrientes de agua, las cesiones obligatorias, el alineamiento o hilo, la altura permitida, las densidad y el índice de construcción, las obligaciones urbanísticas; todas ellas contenidas en las licencias urbanísticas, deberían ser sujetas de registro en el inmueble, lo cual garantiza que todos, inclusive los propietarios, cuenten con la información fidedigna de las licencias urbanísticas otorgadas sobre el respectivo bien.

5.3.4.3. Comercialización

Propuesta 6. El radicado de ventas debería ser una parte de una hoja de vida digital del proyecto que lleva el municipio

Los radicados de ventas son meros trámites, cuya información no es utilizada. Unificarla con los demás procesos permitiría lograr una mayor eficacia de la información entregada.

5.3.4.4. Construcción

Propuesta 7. Reglamentar la responsabilidad de las personas jurídicas que intervienen en el proceso de las actuaciones urbanísticas y que tienen a su cargo procesos de gestión o control en el proceso edificador, obligándolos a suscribir el formulario único nacional de solicitud de la licencia urbanística.

Cada vez es más habitual que las constructoras se organicen como personas jurídicas, las cuales pasan desapercibidas pese la suscripción del formulario único nacional para la solicitud de la licencia, y, por ende, en el otorgamiento de la misma; al igual que quienes se organizan como tales para el ejercicio de alguna actividad edificadora: propietarios, proyectos (inmuebles), diseñadores y revisores de diseños, y supervisores técnicos independientes.

Propuesta 8. Limitar la responsabilidad de control urbanístico a la revisión del proyecto conforme a la parte de la licencia relacionada con las normas urbanísticas, excluyendo expresamente el control sobre el cumplimiento de las normas de sismo

resistencia y los reglamentos y normas técnicas que el constructor debe cumplir en desarrollo del proyecto.

Los municipios no tienen la capacidad técnica para realizar este control; en caso de tenerla, retrasaría la ejecución del proyecto, aumentando el riesgo de corrupción en su proceso de verificación. Adicionalmente, este parece ser el sentido de la Ley 1796 del 2016, al reglamentar el alcance de las responsabilidades del supervisor técnico. Lo señalado en el artículo 35 de esta ley en relación con las licencias urbanísticas, al determinar que la licencia es una “certificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y sismo resistentes, y demás reglamentaciones en que se fundamenta”, hace una diferenciación clara de la naturaleza normativa de dos tipos de reglamentaciones: las urbanísticas contenidas específicamente en el Plan de Ordenamiento Territorial y las normas de construcción, que son incorporadas en la NSR y los reglamentos técnicos de construcción y normas técnicas de calidad.

Propuesta 9. Limitar la responsabilidad del Curador Urbano a la verificación de los diseños urbanísticos y arquitectónicos relacionados con la normatividad urbanística, y no a la revisión de los diseños de elementos estructurales y no estructurales.

Los Curadores Municipales no tienen capacidad para revisar el cumplimiento de los diseños en relación con las normas de sismo resistencia y los reglamentos y normas técnicas de construcción; esto debe ser responsabilidad de los diseñadores y del revisor de diseños. Es el sentido de la Ley 1796 del 2016, al reglamentar el alcance de las responsabilidades del diseñador y del revisor de diseños, pero un límite expreso permitiría clarificar su alcance, dejando de lado debates en materia de interpretación normativa.

Propuesta 10. Los constructores deberán registrar ante los municipios, en la hoja de vida digital que se cree del proyecto, los resultados de las pruebas de calidad que se entreguen por laboratorios certificados, en desarrollo del proyecto constructivo.

La construcción **no** es una actividad artesanal; cada vez es más tecnificada y existen laboratorios de calidad que certifican los procesos de construcción en sus diferentes etapas, en especial en las pruebas del concreto que se utiliza en la obra. Estos laboratorios deben estar certificados conforme a lo señalado por la Superintendencia de Industria y Comercio y los resultados de las pruebas deben ser de público conocimiento por todos los actores, lo cual se logra con la hoja de vida digital del proyecto. Crear el registro público de las pruebas de laboratorio permitirá avanzar más en los procesos técnicos de construcción y generar confianza al comprador y al consumidor final, en especial, crear ambientes de confianza para la sostenibilidad empresarial.

5.3.4.5. Entrega

Propuesta 11. Modificar el término de archivo de los documentos relacionados con la supervisión técnica, a igual término de la garantía decenal.

La NSR-10 obliga la entrega por parte del supervisor, como culminación de sus labores, de una copia del certificado técnico de ocupación al propietario y al constructor de la estructura y de los elementos no estructurales cubiertos por el Reglamento NSR-10. Sin embargo, obliga que el supervisor técnico deba conservarlos por cinco (5) años contados a partir de la terminación de la construcción y de su entrega al propietario y al constructor. En este caso, consideramos que la norma debería señalar que el período de archivo de toda la documentación debería ser, como mínimo, los mismos diez (10) años de la garantía decenal.

5.3.4.6. Administración inmobiliaria.

Propuesta 12. Reglamentar el proceso de mantenimiento de instalaciones técnicas, así como el control que se le debe realizar a los mismos.

Las instalaciones técnicas al interior de las edificaciones, además de su alto costo, representan un mantenimiento y cuidado riguroso, con el fin de garantizar la seguridad, la salud y la vida de quienes hacen uso del inmueble. Se han realizado avances como la reglamentación existente en materia de piscinas (Ley 1209 de

2008), pero en ascensores pocas ciudades en Colombia han avanzado en la reglamentación del control a este sistema de transporte vertical, donde ya se han presentado diversos accidentes, generados casi todos por falta de mantenimiento. En Bogotá se expidió el Acuerdo Distrital 470 de 2011, "Por el cual se establece como obligatoria la revisión general anual de los sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones", que, entre otras cosas, obliga a una revisión anual que debe ser objeto de publicación permanente.

Propuesta 13. Contar con una reglamentación propia de Infracciones y Sanciones Urbanísticas.

La actividad edificadora requiere una normatividad especial en materia de obligaciones, que, al igualarlas en una reglamentación propia de conflictos de convivencia y vecindad de las relaciones sociales, no logran amparar los derechos de los habitantes de la ciudad frente a los graves efectos que genera su incumplimiento. El Código Nacional de Policía y Convivencia que entra a regir a partir del 29 de enero de 2017, incorporado en la Ley 1801 de 2016, Libro Segundo "De la libertad, los derechos y deberes de las personas en materia de convivencia", Título XIV "Del Urbanismo" establece los comportamientos que afectan la "integridad urbanística" en su capítulo 1º y el "Cuidado e integridad del espacio público" en su capítulo 2º, derogando de forma expresa los artículos 1º y 2º de la Ley 810 de 2003 y el artículo 108 de la Ley 388, que contenían los conceptos de infracciones y sanciones urbanísticas. Por ejemplo, no quedaron establecidos comportamientos que afectan la integridad urbanística, como habilitar la ocupación de una edificación sin contar con el certificado técnico de ocupación o iniciar las ventas del proyecto sin el radicado de ventas, lo cual evidencia la necesidad de una normatividad especial sancionatoria administrativa para proteger la llamada "integridad urbanística".

Cierre quinto capítulo

¿Cuál es el futuro del control de la actividad edificadora en nuestro país? Las fallas presentadas en el Conjunto Residencial Space permitieron una reflexión institucional, no con el control, sino con la relación que debería tener el Estado frente a la actividad, logrando recuperar el interés de generar más acciones de comprobación, de inspección, de fiscalización y de intervención de la actividad edificadora, durante todo el ciclo de vida de las edificaciones, incluso frente a los particulares que ejercen funciones públicas, como los Curadores Urbanos Municipales.

Sin embargo, falta concretar conceptos como: competencias, alcance, responsabilidad e institucionalidad en torno al control de la actividad edificadora. Chile, en un entorno muy parecido al nuestro, tiene conceptos claros frente a la competencia, el alcance, la responsabilidad y la institucionalidad. Para ello se requiere, además de una reforma normativa a nivel nacional y local, una reflexión en torno a la competencia ética de los equipos profesionales, la capacidad de los actores, el uso y las herramientas que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación puedan brindar para lograr control eficiente y eficaz del ejercicio de la actividad durante el ciclo de vida de las edificaciones.

CONCLUSIONES

Es innegable la importancia del sector edificador en la economía nacional y la necesidad de que el mismo cuente con procesos de aprobación ágiles y eficientes que permitan el desarrollo de proyectos inmobiliarios. La Cámara Colombia de la Construcción, Camacol, señala al respecto:

El sector edificador ha sido protagonista de la agenda económica durante los últimos años; entre 2009 y 2010 porque fue uno de los sectores a través de los cuales se instrumentó la política de mitigación y contención de los efectos de la crisis financiera del 2008 sobre la producción doméstica, y a partir de 2010 porque fue señalado como uno de los cinco sectores “locomotora” llamados a liderar el crecimiento del resto de la economía. En los dos casos se ha reconocido al sector edificador, y a la construcción en general, como una actividad que por su elevado nivel de encadenamiento con otros sectores productivos tiene la capacidad de actuar como un multiplicador de la producción y del empleo. (Camacol, 2011).

Proyectos que por su naturaleza son complejos, como se demostró en la presentación del ciclo de vida de las edificaciones, al identificarse con sus actores, actividades, normatividad y gestión del control que se ejecutan durante sus procesos: la promoción, el diseño y el licenciamiento, la comercialización, la construcción, la entrega-recibo y la administración de las edificaciones y los productos inmobiliarios.

El proceso de desregularización de la actividad, que indudablemente contribuyó a mejoras en las cifras de empleo, del crecimiento económico, de la inflación, y en especial, en los resultados económicos de los actores del sector, también permitió que se presentara un Estado pasivo frente al ejercicio de las actividades de comprobación, inspección, fiscalización e intervención durante el ciclo de vida de las edificaciones. Las reformas introducidas a partir de la expedición de las Leyes 388 y 400, de 1997, dividieron el papel que el Estado debía desempeñar en ejercicio

del control de la actividad edificadora. A partir de su expedición, la normatividad se dividió en: normas urbanas, desarrolladas a partir del contenido de la Ley 388 de 1997, contenidas en ella, en los Planes de Ordenamiento Territorial y su reglamentación; normas de construcción, contenidas en la Ley 400 de 1997, en especial en sus decretos reglamentarios (NSR) y en los reglamentos técnicos y normas técnicas de calidad; y normas especiales, que regulan materias como la actividad inmobiliaria, los procesos de ventas de proyectos, las garantías inmobiliarias, entre otros. Tres tipos de normas que se encuentran a lo largo de todo el ciclo de vida, evidenciando la necesidad de redefinir la competencia, el alcance, la responsabilidad y la institucionalidad, en materia de control a la actividad edificadora.

Definitivamente el colapso de la torre 6 del Conjunto Residencial Space no fue “un caso aislado” (Florez G, 2013); y aunque las reformas normativas que introduce la Ley 1796 de 2010 no contemplan una mirada integral al ciclo de vida de las edificaciones, sí introduce reformas a procesos puntuales que fortalecerán el control.

Si bien el municipio de Medellín realizó reformas institucionales que permiten mejorar la competencia en materia de control urbanístico, debe también avanzar en temas como la incorporación en el proceso de herramientas tecnológicas de la información y la comunicación, que le permitan mayor agilidad en los trámites, mejor transparencia en su gestión y la publicidad y comunicación del mismo.

Realizar una mirada 360° al control de la actividad edificadora permitiría, además de lograr objetivos sociales, contar con un sector más competitivo, un consumidor con mayor confianza en el productor y un producto inmobiliario de mayor calidad, lo cual se traduciría en crecimiento económico.

Sin embargo, de nada servirán la introducción de reformas normativas, sino se logra recuperar los principios morales (las reglas del deber ser), las cuales deben incorporarse e imponerse por encima de una reglamentación positiva en el ejercicio

profesional de todos los actores que hacen parte del ciclo de vida de las edificaciones. Allí está el control.

BIBLIOGRAFÍA

- Acción de nulidad y restablecimiento del derecho, 05001-23-31-000-2010-00485-01 (20550) (Tribunal Administrativo de Antioquia 25 de Octubre de 2012).
- Alcaldía de Medellín. (2012). *Plan de desarrollo 2012 - 2015 Medellín un hogar para la vida*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín, Unión Temporal Corpoblado Ces Esumer. (2012). *Plan de desarrollo comuna 14 el Poblado*. Medellín: Alcaldía de Medellín, Unión Temporal Corpoblado Ces Esumer.
- Arango Escobar, G., Peláez Bedoya, P. P., & Wolf Amaya, G. (2013). *La poética de la vivienda*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Arquitectura. Escuela de Hábitat-Cehap.
- Arévalo Guerrero, I. H. (2014). *El estudio de títulos. El precedente jurisprudencial*. Bogotá DC: U. Externado de Colombia.
- Banco de la República. (1992). *Colombia: reseña de su estructura económica*. Bogotá: Imprenta del Banco de la República. Obtenido de sitio Web Banco de la República: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/colombia/eco2.htm>
- Banco de la República. (2015). *Subgerencia Cultural del Banco de la República*. Obtenido de sitio Web del Banco de la Republica: http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/oferta_y_demanda
- Banco Mundial. (2016). *Acerca de Doing Business*. Obtenido de Sitio Web de Doing Business: <http://espanol.doingbusiness.org/about-us>
- BID. (2012). *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. New York: BID.
- Blanco, A. G., Fretes Cibilis, V., & Muñoz, A. F. (2014). *Se busca vivienda en alquiler Opciones de política en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Blanco, A. G., Fretes Cibils, V., & Muñoz, A. F. (2014). *Se busca vivienda en Alquiler. Opciones de política en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Borges, J. L. (1987). *Historia universal de la infamia*. Madrid: Alianza Editorial, Emecé Editores.
- C-1436, D.2952 (Corte Constitucional 25 de Octubre de 2000).
- C-157/97 (Corte Constitucional 19 de Marzo de 1997).
- C-595, D-2292 (Corte Constitucional 18 de Agosto de 1999).
- C-616, D-3860 (Corte Constitucional 6 de Agosto de 2002).
- C-958, D-10225 (Corte Consttucional 10 de Diciembre de 2014).
- Camacol. (2011). *Informe económico No. 26 Entendiendo el pib de edificaciones*. Bogotá: Camacol.
- Camacol. (2012). *Estudios Económicos No. 41 Fiducia Inmobiliaria y Construcción*. Bogotá: Camacol.
- Camacol Antioquia. (1 de Abril de 2016). *Afiliarse a Camacol*. Obtenido de sitio Web de Camacol Antioquia: http://www.camacolantioquia.org.co/afiliarse_camacol.php
- Cámara Chilena de la Construcción. (Junio de 2014). *Estudios: Balance de Vivienda*. Obtenido de sitio Web Cámara Chilena de la Construcción: <http://www.cchc.cl/uploads/archivos/archivos/Balance-de-la-Vivienda-2014.pdf>
- Campos, J. P. (2014). Normativa chilena: instrumentos, actores, hitos y desafíos. *Revista de Ingeniería #41 Universidad de los Andes*, 78-84.
- Castrillón Oberndorfer, D. R., Ochoa Ochoa, F. L., & Castrillón Restrepo, R. (2004). *Avalúo de Bienes Inmuebles. Conceptos, técnicas y vivencias*. Medellín: Diter R. Castrillón Oberndorfer, Francisco L. Ochoa Ochoa, Ricardo Castrillón Restrepo.
- Cenac. (1 de Abril de 2016). *Boletines estadísticos*. Obtenido de sitio Web CENAC Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano Regional: <http://www.cenac.org.co/index.shtml?apc=l1----&x=20152630>

- Centro Cooperativo Sueco. (2012). *Derecho al suelo y a la ciudad en América latina*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada. Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Centro Sismológico Nacional Universidad de Chile. (6 de Marzo de 2013). *Sismicidad y terremotos en Chile. Informes: Centro Sismológico Nacional Universidad de Chile*. Obtenido de sitio Web Centro Sismológico Nacional Universidad de Chile: <http://www.sismologia.cl/>
- Colado García, S., Gutiérrez, A., Vives, C. J., & Valencia, E. (2014). *Smart City. Hacia la gestión inteligente*. Mexico: Alfaomega.
- Comisión Asesora Permanente Para El Régimen de Construcciones Sismo Resistentes. (4 de Marzo de 2015). Acta No. 124. Bogotá.
- Comisión Asesora Permanente Para El Régimen de Construcciones Sismo Resistentes. (5 de Mayo de 2015). Acta No. 125. Bogotá.
- Comisión Asesora Permanente Para El Régimen de Construcciones Sismo Resistentes. (19 de Mayo de 2016). Acta No. 131. Bogotá.
- Comisión Séptima Constitucional Permanente Cámara de Representantes. (26 de Mayo de 2015). *Gaceta*. Obtenido de sitio Web de Imprenta Nacional de Colombia : http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=01&p_numero=32&p_consec=42945
- Concejo de Medellín. (22 de Junio de 2016). Obtenido de Concejo de Medellín: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=14851#.WDEHQvnhC00
- Conpes. (2014). *Docuemtno Conpes 3819 Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia*. Bogotá: Conpes.
- Consejo de Estado, 05001-23-33-000-2013-01598-01 (Consejo de Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo 23 de Junio de 2016).
- Constitución Política de Colombia. (1991). (A. N. Constituyente, Ed.) Bogotá, Colombia.

- COPNIA. (22 de Julio de 2016). *Quienes somos*. Obtenido de sitio Web del COPNIA: <https://copnia.gov.co/copnia/quienes-somos/>
- Corporación Lonja de Propiedad Raiz de Medellín y Antioquia. (2013). *Sectores*. Obtenido de sitio Web de Corporación Lonja de Propiedad Raiz de Medellín y Antioquia: <http://www.lonja.org.co/conozcanos/sectores>
- Cortés, J. M. (2010). *La ciudad cautiva*. Madrid: Ediciones Akal.
- Cortina, A., & Martínez Navarro, E. (2001). *Ética*. Madrid: Ediciones Akal.
- Coupe, F. (1993). *Las urbanizaciones piratas en Medellín: el caso de la familia Cock*. Medellín: Centro de Estudios del Hábitat Popular; Universidad Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan nacional de desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento nacional de planeación. (2015). *Plan nacional de desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (22 de Febrero de 2016). *Plan Nacional de Desarrollo*. Obtenido de Portal Web DNP: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
- Doran Garcia, J. (2015). La ética en la profesión de la ingeniería. *Aciem* 123, 63-65.
- Duque de Herrera, M. V. (2015). El contrato fiduciario inmobiliario: Un estudio comparado entre el contrato de vinculación por beneficio de área y la promesa de compraventa. *Trabajo de grado elaborado como requisito para optar al título de abogada*. Bogotá DC, Bogotá DC, Colombia: Universidad Católica de Colombia.
- Duque Pérez, A. (2012). El futuro de la protección jurídica de los consumidores. Aproximación a la Ley 1480 de 2011. En A. Duque Pérez, J. Oviedo Albán, E. J. Archila, E. Rincón Cárdenas, M. d. Jácome Orozco, L. R. Garcés Díaz, & A. Guzmán, *Presente y futuro del derecho mercantil* (págs. 37-74). Medellín: Colegio de Abogados de Medellín, Universidad Externado de Colombia, Cámara de Comercio de Medellín, Biblioteca Jurídica Díké.

- Echeverría Ramírez, M. C., Zuleta Ruiz, F. B., Gutierrez Florez, F., Yori, C. M., Sánchez Ruiz, J. E., & Edinson, M. (2009). *¿Qué es el hábitat? Las preguntas por el hábitat*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- El Mercurio inversiones. (9 de Septiembre de 2015). *El mercurio Inversiones Fondos*. Obtenido de Inversión Inmobiliaria: la invasión de los fondos institucionales a la renta residencial: <http://www.elmercurio.com/Inversiones/Noticias/Fondos-Mutuos/2015/09/09/Reporte-de-Inversion-Inmobiliaria-la-invasion-de-los-fondos-institucionales-en-la-renta-residencial.aspx>
- El Pais. (30 de 3 de 2013). *Popayán conmemora los 30 años del terremoto que devastó la ciudad en 18 segundos*. Obtenido de sitio Web periódico El Pais: <http://m.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/popayan-conmemora-30-anos-terremoto-devasto-ciudad-18-segundos>
- El Tiempo. (24 de Octubre de 2016). *Economía Vivienda pirata no baja pese al auge de la construcción legal*. Obtenido de sitio Web El Tiempo: <http://m.eltiempo.com/economia/sectores/vivienda-pirata-no-baja-pese-al-auge-de-la-construccion-legal/16437677/1/home>
- Facultad de Ingeniería, Universidad de los Andes. (2014). Caso de estudio del edificio space. *Contacto No. 9 Revista de la facultad de ingeniería de la Universidad de los Andes*, 5-10.
- Fedesarrollo. (2006). *El sector financiero y la vivienda*. 2006: Fedesarrollo.
- Florez G, G. E. (16 de Octubre de 2013). "El desplome del edificio Space es un caso aislado". *Portafolio*.
- Fundacion Iberoamericana de Seguridad y Salud Ocupacional FISO. (28 de 08 de 2014). *TECNIFISO - Investigación y análisis de accidentes en el sector de la construcción Artículos Profesionales*. Obtenido de sitio Web Fiso: <http://www.fiso-web.org/Content/files/articulos-profesionales/INVESTIGACI%C3%93N-Y-AN%C3%81LISIS-DE-ACCIDENTES-EN-EL-SECTOR-DE-LA-CONSTRUCCI%C3%93N.pdf>
- Galvis, F. (2014). *Manual de Derecho Urbanístico*. Bogotá: Temis S.A.

- García Reyes, J., Echeverry Campos, D., & Mesa Hernández, H. (2013). *Gerencia de proyectos. Aplicación a proyectos de construcción de edificaciones*. Bogotá DC: Universidad de los Andes.
- García Villegas, M., & Espinosa R., J. R. (2013). *El derecho al estado. Los efectos legales de un apartheid institucional en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- García, L. E. (2015). Desarrollo de la normativa sismo resistente colombiana en los 30 años de su primera expedición. *Revista De Ingeniería (41)*, 71-77.
- Giraldo, C. J., & Guzmán, L. F. (2012). La fiducia mercantil en el sector de la construcción. En J. F. Pinilla, & M. Rengifo, *La ciudad y el derecho* (págs. 361-384). Bogotá: Ediciones Uniandes. Editorial Temis.
- Glaeser, E. (2011). *El triunfo de las ciudades*. Madrid: Taurus.
- Gutiérrez Rocha, R. F. (2011). *Elementos para una contralectura del control urbano en Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Icontec Internacional. (2016). *Normalización: Aporte a la competitividad de las organizaciones colombianas*. Bogotá DC: Icontec Internacional.
- Instituto de la Construcción. (Octubre de 2016). *Instituto de la Construcción*. Obtenido de Instituto de la Construcción: <http://iconstruccion.cl/contenidos/noticias/proyecto-innova-dom-en-linea-se-presenta-en-regiones>
- Instituto de la Construcción de Chile. (5 de Junio de 2015). *Presentaciones: Instituto de la Construcción de Chile*. Obtenido de sitio Web Instituto de la Construcción de Chile: <http://iconstruccion.cl/presentaciones>
- Instituto de la Construcción, Cámara Chilena de la Construcción. (10 de Noviembre de 2016). *Normas técnicas Normativa Construcción*. Obtenido de sitio Web Normativa Construcción CL: http://www.normativaconstruccion.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=262
- Inurbe. (1990). *Estado, ciudad y vivienda*. Bogotá: Corporación Colegio de Villa de Leyva.

- Laudo Arbitral Convavi Banco Comercial y de Ahorros SA vs. Conconcreto SA (Tribunal de Arbitramento 16 de Febrero de 2004).
- Lemus Chois, A., & Lemus Chois, V. (2009). *Introducción a las infracciones urbanísticas*. Bogotá DC: Edicios Uniandes y Editorial Temis.
- Lemus Chois, V. D. (2012). Licencias e infracciones urbanísticas. En J. F. Pinilla, & M. Rengifo, *La ciudad y el derecho* (págs. 410-425). Bogotá: Uniandes - Editorial Temis.
- Lemus Chois, V. D. (2012). Licencias e infracciones urbanísticas. En J. F. Pinilla, & M. Rengifo, *La ciudad y el derecho* (págs. 410-425). Bogotá: Ediciones Uniandes y Editorial Temis.
- Madriñan Rivera, R. E., & Pérez Sánchez, M. A. (2014). *Comentarios a la nueva ley del evaluador*. Bogotá D.C.: Legis.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2014). *Colombia: Cien años de políticas habitacionales*. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2014). *Exposición de motivos proyecto de Ley No. 111 de 2014*. Bogotá DC: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Muñoz Neira, O. (2004). *Urbanizadores piratas*. Bogota: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Ochoa, J. A. (2012). *Space 6A y 6B Sector Inter - Transversal superior - poblado. Memorias estructurales*. Medellín: Jorge Aristizabal Ochoa.
- ONU-Hábitat, CAF. (2014). *Construcción de ciudades más equitativas*. Kenia: ONU-Hábitat, CAF.
- Pinilla, J. F., & Rengifo, M. (2012). *La ciudad y el derecho*. Bogotá: Ediciones Uniandes y Editorial Temis.
- Procuraduría General De La Nación. (25 de Mayo de 2016). *Noticias: Procuraduría General de la Nación*. Obtenido de sitio Web de la Procuraduría General De La Nación: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp?option=net.comtor.cms.frontend.component.pagefactory.NewsComponentPageFactory&action=view&key=7142>
- Rajevic Mosler, E. P. (2000). Derecho y legislación urbanística en Chile. *Revista de Derecho Administrativo Económico Vol II/No 2 Julio- Diciembre*, 527-548.

- Ramírez, P., Foullioux, M., & Fossa, L. (26 de Agosto de 2010). *A seis meses del terremoto: Los cambios en normas de la construcción que impulsa la ministra Matte*. Obtenido de sitio Web de Ciper: <http://ciperchile.cl/2010/08/26/a-seis-meses-del-terremoto-los-cambios-a-las-normas-de-la-construccion-que-impulsa-la-ministra-matte/>
- Real Academia Española. (24 de Octubre de 2016). *Consultar DEL 23.a edición del "Diccionario de la lengua española" - Edición del Tricentenario*. Obtenido de sitio Web de la Real Academia Española: <http://dle.rae.es/?id=AeYZ09V>
- Resolución No. 11180, 10-149160 (Superintendencia de industria y comercio. Director de protección al consumidor. 28 de Febrero de 2011).
- RNA Registro Nacional de Avaluadores. (Octubre de 2016). *Normalización*. Obtenido de sitio Web de RNA Registro Nacional de Avaluadores: <http://rna.org.co/normalizacion/>
- Rodriguez Azuero, J. (2012). Control urbanístico. En J. F. Pinilla, & M. Rengifo, *La ciudad y el derecho* (págs. 387-408). Bogotá DC: Ediciones Uniandes y Editorial Temis.
- Roxin, C. (3 de Febrero de 2013). El concepto de bien jurídico como instrumento de crítica legislativa sometido a examen. *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología (en línea)*(15-01), 01:1-01:27.
- Salazar Guarín, A. M., & Vergel Tovar, E. (2009). *Control urbano en aglomeraciones urbanas*. Bogotá: ACIUR.
- Sanchez Bolivar, G. (2015). La sanción social, un instrumento para la convivencia. *Aciem* 123, 58-62.
- Secretaría de Evaluación y Control. Alcaldía de Medellín. (2012). *EVALUACIÓN INDEPENDIENTE AL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE URBANISMO EN LAS OBRAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Sentencia (1885-08), 25000-23-25-000-2006-01767-01(1885-08) (Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B 12 de Abril de 2012).

- Sentencia SC5438, 11001 31 03 026 2007 00227 01 (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil 26 de Agosto de 2014).
- Sentencia segunda instancia, 05001-23-31-000-2010-00485-01 (20550) (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta 12 de Marzo de 2015).
- Solarte Rodriguez, A. (2014). El régimen de responsabilidad civil de los constructores en Colombia. *2o Congreso Internacional de Derecho de Seguros. Actuales paradigmas jurídicos*. (págs. 1-10). Santa Marta: Fasecolda.
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2013). *Estudio de Mercado. La construcción en Colombia 2009-2012*. Bogotá: Superintendencia de Industria y Comercio.
- Superintendencia de Industria y comercio, 13-243651 (Dirección de investigaciones de protección al consumidor, Superintendencia de industria y comercio 12 de Mayo de 2014).
- Superintendencia de Sociedades, 48461 Situación de Control y Reorganización Empresarial (Superintende de sociedades 7 de Enero de 2015).
- Surel, Y. (2011). Las problemáticas de la acción pública. En I. d. Amériques, *Los desafíos del desarrollo en América Latina* (págs. 143-160). Paris: AFD.
- T-325, T-484 201 (Corte Constitucional 2 de Mayo de 2002).
- T-816, T-3.500.930 (Corte Constitucional 16 de Octubre de 2012).
- Un-habitat. (2014). *7th World Urban Forum Medellín Declaration*. Obtenido de sitio Web de Un-habitat: <http://unhabitat.org/7th-world-urban-forum-medellin-declaration/>
- Universidad de los Andes. (2014). *Contrato No. 4600051633 DE 2013 Consultoría y asesoría técnica a la alcaldía de Medellín en el caso del colapso del edificio space en Medellín y sobre el estado y seguridad de otras edificaciones en la ciudad*. Bogotá: Alcaldía de Medellín.
- Universidad de los Andes. (2014). *Informe Final Fase III Concepto técnico en relación a las causas más probables del colapso del edificio space*. Bogotá: Alcaldía de Medellín.

- Valencia, M. (25 de Octubre de 2015). *Archivo. Plataforma Urbana*. Obtenido de Plataforma Urbana: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2015/10/25/plazos-para-iniciar-la-construccion-de-edificios-en-chile-se-duplicaron-en-los-ultimos-15-anos/>
- Varas, C. C. (21 de Febrero de 2008). *Chile 2030 II: Cifras para pensar en el futuro de las ciudades*. Obtenido de sitio Web Plataforma Urbana: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2008/02/21/chile-2030-ii-cifras-para-pensar-en-el-futuro-de-las-ciudades/>
- Velasquez Jaramillo, L. G. (2014). *Bienes*. Bogotá: Editorial Temis SA.
- Vieco ingeniería de suelos. (2005). *Estudio de suelos y fundaciones 05'100 Space*. Medellín: Vieco ingeniería de suelos.
- Vivir En El Poblado. (16 de Julio de 2015). *Vivirenelpoblado.com*. Obtenido de sitio Web Vivir En El Poblado: <http://www.vivirenelpoblado.com/periodico/notas/13595-tatequieto-al-descontrol-urbanistico>

NORMAS CONSULTADAS

Constitución Política de 1991.

Código Civil (Ley 57 de 1987).

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

Código de Comercio (Decreto 410 de 1971).

Leyes

Ley 94 de 1937.

Ley 66 de 1968.

Ley 11 de 1983.

Ley 9ª de 1989.

Ley 52 de 1990.

Ley 99 de 1993.

Ley 136 de 1994.

Ley 142 de 1994.

Ley 160 de 1994.

Ley 232 de 1995.

Ley 308 de 1996.

Ley 361 de 1997.

Ley 388 de 1997.

Ley 397 de 1997.

Ley 400 de 1997.

Ley 435 de 1998.

Ley 599 de 2000.

Ley 675 del 2001.

Ley 734 de 2002.

Ley 753 de 2002.

Ley 769 de 2002.

Ley 810 de 2003.

Ley 820 de 2003.

Ley 842 de 2003.

Ley 962 de 2005.

Ley 1209 de 2008.

Ley 1185 de 2008.

Ley 1229 de 2008.

Ley 1259 de 2008.

Ley 1340 de 2009.

Ley 1341 de 2009.

Ley 1480 de 2011.

Ley 1575 de 2012.

Ley 1537 de 2012.

Ley 1558 de 2012.

Ley 1673 de 2013.

Ley 1679 de 2012.

Ley 1682 de 2013.

Ley 1796 de 2016.

Ley 1801 de 2016.

Decretos Nacionales

Decreto-Ley 1355 de 1970.

Decreto-Ley 2610 de 1979.

Decreto-Ley 222 de 1983.

Decreto-Ley 78 de 1987.

Decreto-Ley 2150 de 1995.

Decreto-Ley 151 de 1998.

Decreto-Ley 0019 de 2012.

Decreto 522 de 1971.

Decreto 1400 de 1984.

Decreto 1941 de 1986.

Decreto 2090 de 1989.

Decreto 33 de 1998.

Decreto 2876 de 1994.

Decreto 1791 de 1996.

Decreto 1052 de 1998.

Decreto 51 de 2004.

Decreto 2083 de 2004.

Decreto 560 de 2005.

Decreto 1220 de 2005.

Decreto 1538 de 2005.

Decreto 1600 de 2005.

Decreto 2763 de 2005.

Decreto 564 de 2006.

Decreto 2180 de 2006.

Decreto 398 de 2007.

Decreto 2060 de 2007.

Decreto 2590 de 2009.

Decreto 926 de 2010.

Decreto 1469 de 2010.

Decreto 19 de 2012.

Decreto 1513 de 2012.

Decreto 735 de 2013.

Decreto 1074 de 2015.

Decreto 1077 de 2015.

Ordenanzas Departamentales

Ordenanza Departamental 18 de 2002.

Acuerdo Distrital Bogotá DC

Acuerdo 470 de 2011.

Acuerdos Municipales Medellín

Acuerdo 51 de 1987.

Acuerdo 38 de 1990.

Acuerdo 62 de 1999.

Acuerdo 23 de 2000.

Acuerdo 42 de 2004.

Acuerdo 45 de 2004.

Acuerdo 46 de 2006.

Acuerdo 48 de 2014.

Decretos Municipales

Decreto Municipal 32bis de 1994.

Decreto Municipal 274 de 2002.

Decreto Municipal 509 de 2004.

Decreto Municipal 1642 de 2004.

Decreto Municipal 1147 de 2005.

Decreto Municipal 2454 de 2005.

Decreto Municipal 1324 de 2006.

Decreto Municipal 409 de 2007.

Decreto Municipal 1521 de 2008.

Decreto Municipal 1364 de 2012.

Decreto Municipal 883 del 2015.

Resoluciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Resolución 931 del 24 de diciembre de 2012.

Resolución 1002 del 25 de mayo de 2010.

Resolución 984 de 2005.

Resolución 912 de 2009.

Resolución 549 de julio de 2015.

Del Ministerio de Minas y Energía

Resolución 18-0540 de marzo de 2010.

Resolución 18 1331 de agosto de 2009.

Resolución 18 0398 de abril del 2004.

Resolución 18 0466 de abril del 2007.

Resolución 9-0708 de agosto del 2013.

Resolución 9- 0902 de octubre de 2013.

Del Ministerio del Trabajo

Resolución 2400 de mayo de 1979.

Resolución 2413 de mayo de 1979.

Resolución 1409 de julio del 2012.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Resolución 541 de 1994.

Resolución 1096 de 2000.

Resolución 0631 del 17 de marzo del 2015.

De la Comisión de Regulación de Comunicaciones

Resolución 4262 de julio del 2013.

Resolución 4786 de septiembre de 2015.

De la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes

Resolución 0004 del 28 de octubre de 2004.

Resolución 0015 de 2015 de diciembre del 2015.

De la Superintendencia de Sociedades

Resolución 113 de 1987.

Resolución 44 de 1990.

ANEXOS

1. Comportamientos contrarios a la integridad urbanística y sus correctivos

COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR
Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir en áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios y las destinadas a equipamientos públicos.	Multa especial por infracción urbanística; demolición de obra; construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; remoción de muebles.
Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia.	Multa especial por infracción urbanística; demolición de obra; construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; remoción de muebles.
Parcelar, urbanizar, demoler en bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público.	Multa especial por infracción urbanística; demolición de obra; construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; remoción de muebles.
Parcelar, urbanizar, demoler en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia o cuando esta hubiere caducado.	Multa especial por infracción urbanística; demolición de obra; construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; remoción de muebles.
Intervenir, modificar, demoler sin licencia previa, inmuebles declarados de conservación e interés cultural, histórico, urbanístico, paisajístico y arquitectónico.	Multa especial por infracción urbanística; suspensión temporal de actividad.
Incumplir las obligaciones para la adecuada conservación de inmuebles declarados de conservación e interés cultural, histórico, urbanístico, paisajístico y arquitectónico.	Multa especial por infracción urbanística; suspensión temporal de actividad.
Realizar acciones que puedan generar impactos negativos en el bien de interés cultural, tales como intervenciones estructurales, arquitectónicas, adecuaciones funcionales, intervenciones en las zonas de influencia y/o en los contextos del inmueble que puedan afectar las características y los valores culturales por los cuales los inmuebles se declararon como bien de interés cultural.	Multa especial por infracción urbanística; suspensión temporal de la actividad.

Usar o destinar un inmueble a un uso diferente al señalado en la licencia de construcción.	Multa especial por infracción urbanística; suspensión definitiva de la actividad.
Usar o destinar un inmueble con una ubicación diferente a la señalada en la licencia de construcción.	Multa especial por infracción urbanística; suspensión definitiva de la actividad.
Usar o destinar un inmueble de forma contraria a los usos específicos del suelo.	Multa especial por infracción urbanística; suspensión definitiva de la actividad.
Usar o destinar un inmueble a usos o destinaciones del suelo no autorizados en licencia de construcción o con desconocimiento de las normas urbanísticas sobre usos específicos.	Multa especial por infracción urbanística; demolición de obra; construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
No destinar un lugar al interior de la construcción para guardar materiales, maquinaria, escombros o residuos y no ocupar con ellos, ni siquiera de manera temporal, el andén, las vías o espacios públicos circundantes.	Suspensión de construcción o demolición.
No proveer de unidades sanitarias provisionales para el personal que labora y visita la obra y adoptar las medidas requeridas para mantenerlas aseadas, salvo que exista una solución viable, cómoda e higiénica en el área.	Suspensión de construcción.
No instalar protecciones o elementos especiales en los frentes y costados de la obra y señalización, semáforos o luces nocturnas para la seguridad de quienes se movilizan por el lugar y evitar accidentes o incomodidades.	Suspensión de construcción.
No limpiar las llantas de los vehículos que salen de la obra para evitar que se arroje barro o cemento en el espacio público.	Suspensión de construcción.
No limpiar el material, cemento y los residuos de la obra, de manera inmediata, cuando caigan en el espacio público.	Suspensión de construcción.
No retirar los andamios, barreras, escombros y residuos de cualquier clase una vez terminada la obra, cuando esta se suspenda por más de	Suspensión de construcción; Remoción de bienes.

dos (2) meses, o cuando sea necesario por seguridad de la misma.	
No exigir a quienes trabajan y visitan la obra, el uso de cascos e implementos de seguridad industrial y contar con el equipo necesario para prevenir y controlar incendios o atender emergencias de acuerdo con esta ley.	Suspensión de construcción.
No tomar las medidas necesarias para evitar la emisión de partículas en suspensión provenientes de materiales de construcción, demolición o desecho, de conformidad con las leyes vigentes.	Suspensión de construcción.
No aislar completamente las obras de construcción que se desarrollen aledañas a canales o fuentes de agua, para evitar la contaminación del agua con materiales e implementar las acciones de prevención y mitigación que disponga la autoridad ambiental respectiva.	Suspensión de construcción.
No reparar los daños o averías que en razón de la obra se realicen en el andén, las vías, espacios y redes de servicios públicos.	Suspensión de construcción o demolición; reparación de daños materiales de muebles; reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles.
No reparar los daños, averías o perjuicios causados a bienes colindantes o cercanos.	Suspensión de construcción o demolición; reparación de daños materiales de muebles; reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles.
Demoler, construir o reparar obras en el horario comprendido entre las 6 de la tarde y las 8 de la mañana, como también los días festivos, en zonas residenciales.	Suspensión de construcción

Fuente: elaboración propia a partir del Código de Policía (2016).

2. Comportamientos y medidas correctivas frente al uso del inmueble.

COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR
Usar o destinar un inmueble a un uso diferente al señalado en la licencia de construcción.	Multa especial por infracción urbanística; suspensión definitiva de la actividad.
Usar o destinar un inmueble con una ubicación diferente a la señalada en la licencia de construcción.	Multa especial por infracción urbanística; suspensión definitiva de la actividad.
Usar o destinar un inmueble de forma contraria a los usos específicos del suelo.	Multa especial por infracción urbanística; suspensión definitiva de la actividad.
Usar o destinar un inmueble a usos o destinaciones del suelo no autorizados en licencia de construcción o con desconocimiento de las normas urbanísticas sobre usos específicos.	Multa especial por infracción urbanística; demolición de obra; construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.

Fuente: elaboración propia a partir del Código de Policía (2016).

3. Proyectos desarrollados por el Grupo Empresarial CDO desde 1956

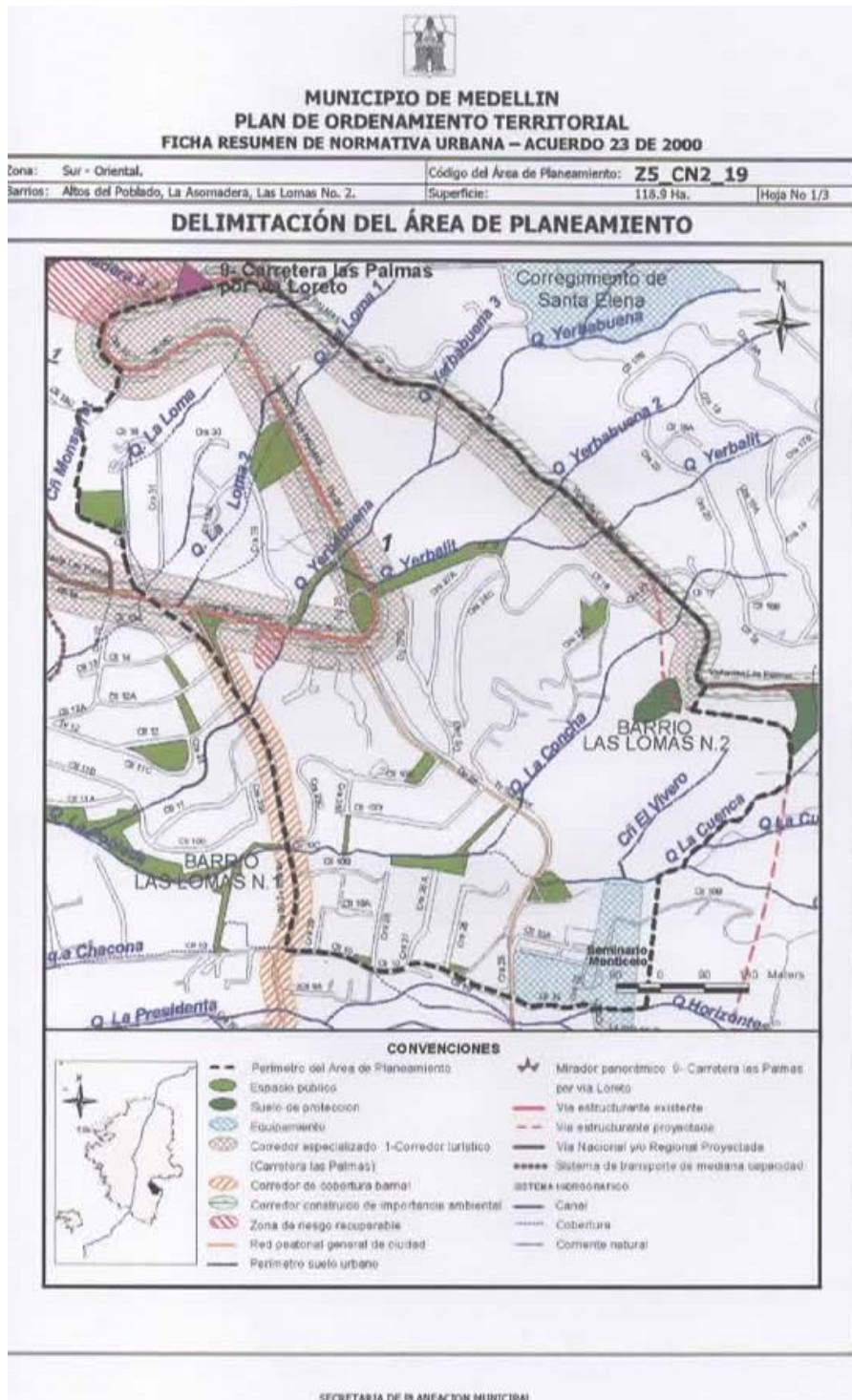
NOMBRE DEL PROYECTO	BARRIO O CIUDAD	AÑO
Punta Luna	Calasanz, Medellín	2011
Parque Residencial Alcalá	Bello	2011
Acuarela del Norte	Copacabana	2011
Punta Luna	Calasanz, Medellín	2010
Cerezos de Calasania	Calasanz, Medellín	2010
Guayacanes de San Diego	Mirador de San Diego, Medellín	2009
Asensi	El Poblado, Medellín	2008
Altos de San Juan	San Javier, Medellín	2008
Continental Towers	El Poblado, Medellín	2007
Space	El Poblado, Medellín	2006
Cinturón Verde	Las Palmas, Medellín	2005
23 del Otrolado	El Retiro, Antioquia	2005
San Miguel del Rosario	Buenos Aires, Medellín	2005
Bulevar de San Fason	Bogotá	2004
San Fason	Bogotá	2004
Santa Teresa del Porvenir	Rionegro, Antioquia	2002
Altos del Poblado	Poblado	2002
Calasania 3B	Calasanz, Medellín	2001
Calasania 2	Calasanz, Medellín	2001
Portal de San Diego	Las Palmas, Medellín	2001
Calasania 3A	Calasanz, Medellín	2001
Calasania 1	Calasanz, Medellín	1999
Quitasol	Bello, Antioquia	1999
El Vergel	Bello, Antioquia	1999
Panorama	La Milagrosa, Medellín	1999
Rosales del Parque	Belén, Medellín	1999
América Real	América, Medellín	1999
Torre Norte	Bello, Antioquia	1999
Vigía de Buenos Aires	Buenos Aires, Medellín	1999
Zoopetrán	Sopetran, Antioquia	1999
Acuarela	El Retiro, Antioquia	1999
Las Vegas	Bello, Antioquia	1999

Caribia del Metro	Belalcazar, Medellín	1998
El Portal de San Diego	Bogotá	1998
Molinos Portal de la Hacienda	Bogotá	1998
Balcones de Vistania	Bello, Antioquia	1997
El Callejón de Santa Bárbara	Bogotá	1997
San Nicolás de Batán	Bogotá	1997
Balcones de Miraflores	Buenos Aires, Medellín	1997
Gaviotas Etapa 3	Bogotá	1996
Nuevo San Cayetano	Aranjuez, Medellín	1995
Torres de Hungría	Poblado, Medellín	1995
Gaviotas Etapa 2	Bogotá	1994
Balcones de Panorama	La Milagrosa, Medellín	1994
Aires de San Diego	El Poblado, Medellín	1994
Caribia 25	Belalcazar, Medellín	1994
Terrazas de San Diego	Poblado, Medellín	1993
Gaviotas Etapa 1	Bogotá	1993
La Meseta de San Diego	El Poblado, Medellín	1993
Farallones	Calasanz, Medellín	1992
Plaza Vayarta Etapa 1	Bogotá	1992
La Alhambra	Bogotá	1992
Vigía del Cerro	Bogotá	1992
Nuevos Rosales	Belén, Medellín	1992
Firenze del Lago	Bogotá	1991
La Palma Edificios	Belén, Medellín	1990
Mirador del Retiro	El Retiro, Antioquia	1990
Mirador del Poblado	Poblado, Medellín	1990
Laureles Colonial	Laureles, Medellín	1990
Mirador de San Diego	El Poblado, Medellín	1988
Lagos de Córdoba 2	Bogotá	1986
Lagos de Córdoba 1	Bogotá	1986
Altos de Calasanz	Calasanz, Medellín	1986
Almería	Laureles, Medellín	1985
Carrizales - Mirador de la Represa	El Retiro, Antioquia	1985
Conjunto Residencial Calasanz	Calasanz, Medellín	1985
Punta piedra Coveñas	Coveñas, Sucre	1985
Aurora	Bogotá	1984


Alcalá	Bello, Antioquia	1984
Aurora II	Bogotá	1983
Cabañas Bifamiliares	Bello, Antioquia	1983
Mz. 44 y 45 Niquia	Bello, Antioquia	1983
Marichuela	Bogotá	1983
Altos de la Cabaña - Etapa 2	Calasanz, Medellín	1982
El Olivar	Itagüí, Antioquia	1982
Altos de la Cabaña	Bello, Antioquia	1981
San Gabriel	Itagüí, Antioquia	1981
Venecia - Villa García	Bello, Antioquia	1980
Niquía 4	Bello, Antioquia	1980
Nueva Roma	Bogotá	1980
Nueva Roma II	Bogotá	1980
Cabañas Unifamiliares	Bello, Antioquia	1980
La Loma No 3	Medellín	1979
Niquía 3	Bello, Antioquia	1979
Las Palmas	El Retiro, Antioquia	1979
Niquía 2	Bello, Antioquia	1979
Santa Cruz	Medellín	1978
Villa Roca	Copacabana, Antioquia	1978
Monserate No 3	Medellín	1978
Niquía 1	Bello, Antioquia	1978
Villa Roca Norte	Copacabana, Antioquia	1977
Doce de Octubre	Medellín	1975
Los Naranjos	Carolina del Príncipe, Antioquia	1974
Bello Horizonte	Granada, Antioquia	1973
Santa Ana	Granada, Antioquia	1973
Pedregal	Medellín	1959
El Pino	El Retiro, Antioquia	1956
Fátima	Medellín	1956

Fuente: elaboración propia (2016).

4. Ficha resumen tratamiento polígono Z5_CN2_19 (Acuerdo 23 de 2000)




 MUNICIPIO DE MEDELLÍN PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL FICHA RESUMEN DE NORMATIVA URBANA – ACUERDO 23 DE 2000	
Zona: Sur - Oriental	Código del Área de Planeamiento: Z5 CN2 19
Barrío: Alto del Pollado, La Asasidera, Las Lomas No. 2	Superficie: 118,9 Ha. Hoja No 2/3
NORMAS ESTRUCTURALES	
OBJETIVOS <ul style="list-style-type: none"> • Valorar el medio natural como elemento estructural principal del ordenamiento territorial y componente esencial del espacio público. • Convertir el espacio público en el elemento principal del sistema estructural urbano, factor clave del equilibrio ambiental y principal escenario de la integración social y la construcción de ciudadanía. • Cercenar la vivienda y el barrio en factor de desarrollo, integración y cohesión social, con visión y conciencia metropolitana. 	POLÍTICAS <ul style="list-style-type: none"> • Establecer relaciones especiales efectivas entre las zonas urbana y rural mediante la adecuada integración de los elementos naturales y agropecuarios al paisaje, el espacio público y el patrimonio cultural. • Orientar el desarrollo de la ciudad a partir del espacio público como esencia de la ciudad y componente central de su sistema estructural. • Integrar efectivamente al desarrollo urbanístico las quebradas y los cerros tutelares, mejorando su aporte a la calidad ambiental y del espacio público de la ciudad. • Revitalizar el barrio como unidad básica, abierta, permeable, dotada de espacio público, equipamientos y una variedad oferta de actividades complementarias. • Favorecer la localización en la vivienda de actividades económicas o de servicios compatibles y amigables con el espacio público y el entorno inmediato. • Estimular los desarrollos urbanísticos abiertos y la integración de sus rasgos al sistema general de espacio público de la ciudad.
CLASIFICACIÓN DEL SUELO: SUELO URBANO (Parte en Suelo de Protección)	
COMPONENTES ESTRUCTURANTES DEL SISTEMA DE ESPACIO PÚBLICO	
COMPONENTES NATURALES:	
Sistema Hidrográfico Páramo a corrientes naturales de agua: Quebrada Horizontales: entre cota 1783 y carrera 21, retiro de 15m. Acequia La Chocona: entre carrera 26 y 20, retiro de 10m. Quebrada La Pollada: Entre cota 1740 y transversal superior, retiro de 30m, entre la transversal superior y cota 1700, retiro de 10m, entre la cota 1700 y la transversal inferior, retiro de 30m. Quebrada La Cañuca: Entre cotas 1780 y s. La Pollada, retiro de 30m. Caño El Vivero: entre cotas 1790 y quebrada La Pollada, retiro de 15m. Quebrada La Cañuca: Entre cotas 1810 y 1720, retiro de 20m, entre cotas 1720 y 1700, retiro de 10m. Quebrada Yerbalillo: Entre cotas 1730 y 1750, retiro de 25 m, entre cotas 1750 y 1700, retiro de 30m; entre cota 1750 y s. Yerbaluena, retiro de 10m. Quebrada Yerbaluena: Entre vía a Las Palmas y vía Las Palmas, retiro de 30m; entre vía Las Palmas y cota 1680, retiro de 10m; entre cotas 1690 y 1670, retiro de 30m; entre cotas 1670 y 1655, retiro de 10m; entre cotas 1650 y 1645, retiro de 30 m., entre cota 1645 y transversal inferior, retiro de 10m. Quebradas Yerbaluena 2 y 3, retiros de 20m en toda su recorrido. Quebrada La Loma 1: Entre variante Las Palmas y variante Las Palmas, retiro de 20 m; entre variante Las Palmas y cota 1650, retiro de 10m. Quebrada La Loma 2: Entre cotas 1750 y variante Las Palmas, retiro de 10 m; entre variante Las Palmas y quebrada Loma 1, retiro de 10 m. Caño 1: Entre cotas 1690 y 1620 (Quebrada La Loma), retiro de 10 m; Quebrada La Loma: Entre la variante Las Palmas y cota 1720, retiro de 20m; entre cotas 1720 y 1695, retiro de 10m; Entre cotas 1695 y 1680, retiro de 20 m, entre cotas 1680 y 1645, retiro de 10 m. Zona de riesgo recuperable a la altura de la intersección de la quebrada Yerbaluena y la variante Las Palmas (costado occidental, restaurante La Propeta). Suelo de protección: Zonas estables e inestables de manejo especial entre el caño El vivero y Quebrada La Cañuca. Ver Artículos 15 al 20, 25 a 29, 61 al 84, 90 al 98, 106 a 112 del Acuerdo 62 de 1999.	
COMPONENTES ARTIFICIALES:	
Sistema Vial y de Transporte Arterias principales: Longitudinal (Circunvalar) oriental Carretera Las Palmas Red peatonal general de ciudad: La carretera Las Palmas, la transversal superior y la transversal inferior. Ver artículos 31 al 41, 104, 122 y 128 del Acuerdo 62 de 1999.	
Sistema de Equipamientos Frente al Plan Especial de Equipamientos y Espacio Público se definirá la política general y directrices de localización de los equipamientos en aspectos como la cobertura, accesibilidad y relación con otros servicios. Ver artículos 44 al 48 del Acuerdo 62 de 1999.	
Sistemas de espacios públicos de esparcimiento y encuentro, parques, plazas y zonas verdes. Corredor construido de importancia ambiental: La Carretera Las Palmas. Páramo paradiésico del cruce de la carretera Las Palmas con la vía a Lareta. Frente al Plan Especial de Equipamientos y Espacio público, se definirá la política general de manejo del espacio público y se identificarán las propuestas puntuales de generación o recuperación en función de las necesidades prioritarias y de las oportunidades que ofrece la ciudad. Ver artículos 13, 14, 46, 167, 111, 121, 126 al 141 del Acuerdo 62 de 1999.	
PATRIMONIO CULTURAL Frente al Plan Especial de Protección Patrimonial se revisarán las edificaciones y sectores de valor patrimonial localizados en el área de planeamiento, de ser identificado alguno, será incorporado al listado de bienes de interés cultural de la ciudad. Ver artículos 49 al 56 y 59 al 61 del Acuerdo 62 de 1999.	
PROYECTOS Y TRATAMIENTOS ESTRATÉGICOS Proyectos que contribuyen a la consolidación de la plataforma competitiva: Proyecto Regional: Túnel a Oriente, Proyectos de generación de equilibrio urbano: Sistema de transporte masivo de mediana capacidad: Avenida 24. De recuperación de la calidad ambiental: Valoración y recuperación ambiental de los cerros tutelares: Cerro Asasidera. Ver artículos 100, 101 y 104 del Acuerdo 62 de 1999.	
SERVICIOS PÚBLICOS Afectación por líneas de alta tensión de energía de las Empresas Públicas de Medellín. Ver artículos 15, 91, 142 a 146 del Acuerdo 62 de 1999.	

 MUNICIPIO DE MEDELLIN PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL FICHA RESUMEN DE NORMATIVA URBANA – ACUERDO 23 DE 2000		
Zona: Sur - Oriental	Código del Área de Planeamiento: Z5 CN2 19	
Barrios: Altos del Poblado, La Asomadera, Las Lomas No. 2	Superficie: 118.9 Ha.	Hoja No 3/3
NORMAS GENERALES		
TRATAMIENTO CONSOLIDACIÓN NIVEL 2 Consolidación de los sectores que presentan un proceso de desarrollo adecuado al Modelo de Ciudad, en los cuales sea posible el cumplimiento de los objetivos del Plan a través, de la reafirmación de los usos del suelo principales y los valores ambientales, paisajísticos y urbanísticos que presentan. Así mismo, se propiciará la generación de dotación en infraestructura, espacio público y equipamientos, previendo el total cubrimiento de la nueva población. En este Nivel de Consolidación se debe cualificar y dotar la infraestructura, espacio público y equipamientos insuficientes e inadecuados existentes y requeridos. Ver artículo 155 del Acuerdo 62 de 1999.		
CATEGORÍAS DE USO	APROVECHAMIENTO MÁXIMO	
	Desarrollo sin Plan Parcial (Área Neta)	Desarrollo con Plan Parcial (Área Neta)
RESIDENCIAL Cuadro de asignación de usos: Residencial.	I.C. 2.3 I.O. 30% *(1)	I.C. 3.3 I.O. 30%
Corredor Barrial: Transversal Inferior entre calle 10 y Carretera Las Palmas.	I.C. 2.3 I.O. 30% *(1)	I.C. 3.3 I.O. 30%
Área con Usos Especializados: Cuadro de asignación de usos: Corredor Turístico de Las Palmas. Desde la carrera 32 hasta la carrera 21	I.C. 0.8 I.O. 20% Altura máxima 4 pisos a partir del nivel natural del terreno.	I.C. 0.8 I.O. 20% Altura máxima 4 pisos a partir del nivel natural del terreno.
Ver artículo 163, 166 y 173, del Acuerdo 62 de 1999.	Ver artículos 5 y 7 del Acuerdo 23 de 2000.	Ver artículos 5 y 7 del Acuerdo 23 de 2000.
Equipamiento – Servicio Institucional: CES, Seminario Conciliar de Medellín.		
NORMAS BÁSICAS		
URBANIZACIÓN Ver artículos 177 al 192 del Acuerdo 62 de 1999. Consultar reglamentación adicional.		
Áreas de Cesión Pública y Contribuciones Especiales.** Ver artículos 22, 23, 24, 26 y 27 del Acuerdo 23 de 2000.		
Lote: M² de suelo por cada 100m² construidos. *(2) *(3)		Construcción de Equipamientos:
Lote menor de 2000: 4 m ²	Lote mayor o igual a 2000: Residencial: 7,5 m ² con un mínimo del 18% del área neta del lote. Otros usos: 4 m ² con un mínimo del 10% del área neta del lote.	Lote mayor o igual a 2000: *(3) 1 m ² por vivienda. 1% del área construida en otros usos.
Vías: Colectoras: transversal superior, transversal inferior. Ver Artículos Nos 113 a 120, 177, 178, 187 a 191, 197, 199, 203, 204, 216, 207 del Acuerdo 62 de 1999		
CONSTRUCCIÓN: Ver artículos del 193 al 204 del Acuerdo 62 de 1999. Consultar reglamentación adicional.		
PARÁMETROS DE DESARROLLO		
<ul style="list-style-type: none"> • Proteger los valores ambientales y paisajísticos de la zona, mediante la conservación de las zonas verdes y el componente arbóreo. • Proteger las visuales desde el corredor turístico hacia la ciudad, respetando la altura y ocupación máxima permitidas, independientemente del uso de los proyectos. • Vincular efectivamente la zona al sistema vial y de transporte de la ciudad y generar conexiones peatonales que vinculen el área de planeamiento con la zona y la ciudad. • Ampliar significativamente la oferta, variedad y calidad del conjunto del espacio público abierto y construido y procurar su adecuada apropiación y mantenimiento • Adecuar la red peatonal general de ciudad y mejorar el corredor construido de importancia ambiental de la Carretera Las Palmas. • Integrar al espacio público en forma efectiva las quebradas y las zonas de riesgo, recuperándolas y tratándolas como parques. • Adecuar los miradores urbanos y los espacios para el peatón en el corredor de la carretera Palmas. 		
OBSERVACIONES		
<ul style="list-style-type: none"> • Para cualquier desarrollo, consultar norma específica para este corredor. • Consultar los proyectos viales vigentes. • Para obligaciones de parqueo, consultar normas específicas. • Para efectos de la aplicación de las normas del Corredor Turístico de Las Palmas, se entiende hasta los 60 m desde el borde público de la Vía Las Palmas. • Tener en cuenta que se trata de una zona con alta demanda de servicios de telecomunicación modernos para el manejo de altos volúmenes de datos y a grandes velocidades. <p>*(1) Deberán conservar los retiros laterales, frontales y de fondo especificados en la norma específica de construcción para el sector. *(2) En proyectos mixtos en los cuales se construyan viviendas y otros usos diferentes, la cesión de suelo se hace proporcional a lo construido en cada uso. *(3) Para efectos de contabilizar las obligaciones, el área construida es la considerada al aplicar el índice de construcción. ** En los desarrollos sin plan parcial, los metros cuadrados de suelo a ceder y la construcción de equipamientos, se paga en dinero.</p>		
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL		

Fuente Acuerdo Municipal 23 de 2000. Municipio de Medellín

5. Estudios económicos (factibilidad financiera)

	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN UNIDAD MONITOREO Y CONTROL	INFORMACIÓN PARA ESTUDIO ECONÓMICO
---	--	---

Solicitante: LERIDA CDO S A Expediente Número: _____

Proyecto Unifamiliar Multifamiliar Lotes
 Bifamiliar

Nombre del proyecto Space Fase 5
 Dirección Cra 24 D N° 10 E - 170 Número de unidades 32
 Ciudad Medellin
 Costo del proyecto 6'611.927.909
 Venta total del proyecto 8'320.000.000

Bancos		\$ 2'000.000.000	30.25%
Cooperativas		\$	
Créditos	Proveedores	\$	
	Particulares	\$	
	Socios	\$ 2'220.000.000	33.58%
Recursos propios		\$ 2'391.928.000	36.17%
Preventas	Encargo Fiduciario	\$	
	Patrimonio Autónomo	\$	
Otros	Especificar:	\$	
		\$	
TOTAL		\$ 6'611.928.000	100%

Vr. En libros del terreno en donde se desarrolla este plan \$ 435.735.000
 Vr. Comercial del terreno donde se desarrolla este plan \$ 702.282.854

Vr. Desembolsado por	Bancos	\$ 650'000.000	Al mes de:	Abril/2010
	Proveedores	\$	Al mes de:	
	Particulares	\$	Al mes de:	
	Socios	\$	Al mes de:	

PORCENTAJE OBRA EJECUTADA 69% Al mes de: Marzo/2010
 PORCENTAJE PRESUPUESTO EJECUTADO 69% Al mes de: Marzo/2010

María Elena Palaco R
 Firma Contador
María Elena Palaco R
 Nombre del Contador.

M^{ca} Cecilia Posada G
 Firma Arquitecto o Ingeniero responsable
María Cecilia Posada Ansalas
 Nombre del Ingeniero o Arquitecto responsable:

Matrícula Número: 29572-T Matrícula Número: 63653

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION METROPOLITANA

INFORMACION PARA ESTUDIO FINANCIERO

FLUJO DE APLICACION DE FONDOS
En miles

NOMBRE DEL PLAN O PROGRAMA _____ Space _____

FUENTES	PRIMER TRIMESTRE	SEGUNDO TRIMESTRE	TERCER TRIMESTRE	CUARTO TRIMESTRE	QUINTO TRIMESTRE	SEXTO TRIMESTRE	TOTAL
1. CORPORACIONES	\$ 333.333	\$ 333.333	\$ 333.333	\$ 333.333	\$ 333.333	\$ 333.333	\$ 2.000.000
2. BANCOS COMERCIALES	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
3. CREDITOS PARTICULARES	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
4. CREDITOS SOCIOS	\$ 370.000	\$ 370.000	\$ 370.000	\$ 370.000	\$ 370.000	\$ 370.000	\$ 2.220.000
5. PROVEEDORES	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
6. VENTA DE ACTIVOS	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
7. PLANES ANTERIORES	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
8. RECURSOS PROPIOS	\$ 304.655	\$ 304.655	\$ 304.655	\$ 304.655	\$ 304.655	\$ 304.655	\$ 2.291.828
9. OTROS (Incluir)	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
TOTAL	\$ 1.101.888	\$ 1.101.888	\$ 1.101.888	\$ 1.101.888	\$ 1.101.888	\$ 1.101.888	\$ 6.611.928

NOMBRE DEL CONTADOR: _____
Firma y matricula: *Luis Elena Palacio R*
CP 29572 - T

NOMBRE DEL REPRESENTANTE LEGAL: MARIA CECILIA PORRGA ORSALIZ
Firma: *M. Cecilia Porruga Orsaliz*

OBSERVACIONES: CUANDO LA FINANCIACION DEL PLAN ESTE APROBADA EN FORMA DEFINITIVA POR UNA CORPORACION DE AHORRO Y CREDITO SERA ACREDITADO MEDIANTE CERTIFICADO DE LA RESPECTIVA CORPORACION

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Medellín

6. Licencia de Urbanismo C2-0031 del 11 de enero de 2006


ÁREA BRUTA LOTE	10.945,72 M2
ÁREAS VÍAS A CEDER	0
ÁREA NETA LOTE	10.845,72 M2
OBLIGACIÓN URBANÍSTICA - ZONAS VERDES - SERVICIOS COLETIVOS	602,72 M2 de área de lote a pagar en dinero al municipio de Medellín (18% del área neta lote) 156,00 M2 de área construida a pagar en dinero al municipio de Medellín (1 m.2 por Vivienda)
ÁREA CONSTRUIDA SÓTANOS	8.417,75 M2
ÁREA CONSTRUIDA PRIMER PISO	2.848,78 M2
ÁREA CONSTRUIDA PISOS SUPERIORES	13.125,11 M2
ÁREA CONSTRUIDA TOTAL PARA ÍNDICE	14.217,41 M2
ÁREA TOTAL CONSTRUIDA DEL PROYECTO	24.391,64 M2
VIVIENDAS	156 Unidades
PARQUEADEROS PRIVADOS	238 Unidades
PARQUEADEROS DE VISITANTES	52 Unidades
CUARTOS ÚTILES	63 Unidades
ÍNDICE DE OCUPACIÓN	26,00%
ÍNDICE DE CONSTRUCCIÓN	1,2989
NÚMERO DE ETAPAS	6 ETAPAS
OBSERVACIONES	PROYECTO SPACE – ANTES “ALTOS DEL POBLADO 2”

Fuente: Administración Municipal de Medellín.

7. Documentos radicación de venta etapa 5.

DEPTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION TEL 3855371
 Radicado: 281600004074
 Fecha: 28/04/21 9:23 AM
 Responsable: SARAH VICTORIA DIAZ ALVAREZ
 MONITOREO Y CONTROL



 Alcaldía de Medellín	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN UNIDAD MONITOREO Y CONTROL	RELACIÓN DE DOCUMENTOS A PRESENTAR PARA RADICACIÓN
---	---	--

Requisitos para enajenación, Artículo 71 de la Ley 962 de 2005

Nombre del programa: SPACE Fase 5

Nombre de la empresa: LERIDA CDO SA

Representante legal: Maria Cecilia Posada Gonsales

Identificación: C.C 21675842

Registro: (MATRICULA) -> 63683

Dirección del proyecto: Cm 24 D N° 10 E 170

Número de viviendas autorizadas: 32

Casas: Apartamentos: X Lotes urbanizados: Otros:

- | | | |
|-------------------------------------|--------------------------|--|
| SI | NO | |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Copia del Registro Único de Proponentes, el cual deberá allegarse actualizado cada año. |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Folio de la matrícula inmobiliaria del inmueble o inmuebles objeto de la solicitud, cuya fecha de no sea mayor a tres (3) meses anteriores a la fecha de radicación. |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Copia de los modelos de contratos que se vayan a utilizar en la celebración de los negocios de enajenación de inmuebles con los adquirentes. |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Licencia urbanística respectiva. |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Presupuesto financiero del proyecto. |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Cuando el inmueble en el cual ha de desarrollarse el plan o programa se encuentre gravado con hipoteca, documento que acredite que el acreedor hipotecario se obliga a liberar los lotes o construcciones que se vayan enajenando, mediante el pago proporcional del gravamen que afecte cada lote o construcción. |


PERSONA QUE REvisa: _____

Fecha de revisión: _____

352 10 07
 Cm 24 D # 10E-170

llac

94-12
CZ-29-12


Medellin
un hogar para la vida

RADICADO N° 94 201200398670
M-12853

**PARA ENAJENACIÓN DE INMUEBLES
DESTINADOS A VIVIENDA**

SPACE ETAPA 6B ✓
Carrera 24D N° 10E-120 ✓

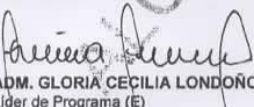
51 Apartamentos
Septiembre 07 de 2012


En cumplimiento de lo establecido en la Ley 68 de 1968 y demás normas que la modifican y adicionan, se autoriza la radicación de documentos para ventas a la sociedad **LERIDA CONSTRUCTORA DE OBRA S.A.**, registrada en esta dependencia como enajenadora de inmuebles destinados a vivienda con el número 800.229.736., representada legalmente en calidad de suplente por la señora **MARIA CECILIA POSADA GRISALES**, identificada con C.C. 21.675.842. Con esta diligencia se adquieren los siguientes compromisos:

- I. Para constituir o ampliar algún gravamen o limitación de dominio, sobre los inmuebles a que se refiere esta radicación, el destinatario de la misma deberá obtener previamente el permiso de la Unidad de Monitoreo y Control del Departamento Administrativo de Planeación.
- II. Toda publicidad o promoción que se realice, cualquiera que sea el medio, deberá expresar el número de este radicado y precisar los bloques, manzanas o etapas objeto de enajenación.
- III. No se podrá habitar u ocupar la construcción hasta tanto se haya obtenido, por parte del Departamento Administrativo de Planeación, el correspondiente recibo de la obra.
- IV. La oferta de todo proyecto a través de Casa o Apartamento MODELO, requiere del permiso que otorga la Unidad de Monitoreo y Control del Departamento Administrativo de Planeación.
- V. Debe acreditar el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas.


Esta oficina se reserva la facultad de constatar la veracidad y legalidad de la información presentada; el no cumplimiento a los requerimientos que se formulan a los compromisos adquiridos dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en la Ley.



Atentamente,


ADM. GLORIA CECILIA LONDOÑO C.
Líder de Programa (E)
Unidad Monitoreo y Control


ABO. RODRIGO A. CORREA Z.
Líder de Programa
Unidad I. Jurídica

Arch/M-12853 Radicado 94-12
C.C. 800.229.736.

Elaboró: Alexander Moreno C Practicante de Excelencia 	Revisó: Gloria C. Londoño C Líder del Proyecto (E) U.M.C.	Aprobó: Gloria C. Londoño C - Rodrigo A. Correa Líder del Proyecto (E) U.M.C. Líder Programa U.I.J.
--	--	---

 Centro Administrativo Municipal - CAM 

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Medellín.

8. Documento radicación de venta Etapa 6B

DEPTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION TEL 3855371
 Radicado: 201200012853
 Fecha: 2012/09/04 3:58 PM
 Responsable: MARIA ALBA LUZ RUIZ VELEZ
 U MONITOREO Y CONTROL

05 SEP 2012

Dra. Gloria Daudato

Cód. FO-IVDT-007	Formato	
Versión: 1	Documentos Radicado de Ventas	

RELACION DE DOCUMENTOS A PRESENTAR PARA RADICACION

Requisitos para enajenación, Artículo 1 del Decreto 2180 de 2006

Nombre del programa: Space

Nombre de la empresa: Lerida CDO S.A.

Representante legal: Maria Cecilia Posada

Identificación: 21 675 842

Registro: 63653

Dirección del proyecto: Cro 24 D N° 10E 120

Dirección de correspondencia: Cro 24 D N° 10E - 120

Número de viviendas autorizadas: 51 352 1009

Casas: Apartamentos: Lotes urbanizados: Otros:

- SI** **NO**
- Solicitud de Inscripción y Solicitud suscrita por el interesado o representante legal.
- Copia del Registro Único de Proponentes, el cual deberá allegarse actualizado cada año.
- Folio de la matrícula inmobiliaria del inmueble o inmuebles objeto de la solicitud, cuya fecha de no sea mayor a tres (3) meses anteriores a la fecha de radicación.
- Copia de los modelos de contratos que se vayan a utilizar en la celebración de los negocios de enajenación de inmuebles con los adquirentes.
- Licencia urbanística respectiva.
- Presupuesto financiero del proyecto.
- Cuando el inmueble en el cual ha de desarrollarse el plan o programa se encuentre gravado con hipoteca, documento que acredite que el acreedor hipotecario se obliga a liberar los lotes o construcciones que se vayan enajenando, mediante el pago proporcional del gravamen que afecte cada lote o construcción.

PERSONA QUE REvisa: _____

Fecha de revisión: _____

OBSERVACIONES: _____

ME