

VIGILANCIA Y CONTROL DE PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL

Por: KIMBERLY VANESSA QUITIAN CABRA¹

DANIEL CAMILO GALVIS TÉLLEZ²

RESUMEN

El objetivo de este artículo es evidenciar los problemas ocasionados en proyectos de vivienda de interés social, o viviendas de interés prioritario, resultado de procesos deficientes de construcción y falta de cumplimiento de normas urbanísticas.

Dado que en estos proyectos de vivienda existe una inversión de dineros públicos mediante subsidios, para ello se revisará lo establecido en el ordenamiento jurídico de Colombia referente a los procesos de control y vigilancia de dichas construcciones. Se concluye que los procesos de construcción de los proyectos de VIS o VIP no cuentan con la debida inspección y vigilancia por parte del Estado.

Palabras clave

Vivienda de interés social, recursos públicos, interventor, normas de construcción o de sismo resistencia.

¹ Abogada egresada de la Corporación Universitaria Empresarial Alexander Von Humboldt de Armenia, Quindío. Estudiante de la Especialización de Derecho Urbano en la Universidad Libre, Seccional Pereira. Contacto: kinberlyv-quitianc@unilibre.edu.co

² Abogado egresado de la Universidad Internacional del Trópico Americano de Yopal, Casanare. Estudiante de la Especialización de Derecho Urbano en la Universidad Libre, Seccional Pereira. Contacto: (danielc-galvist@unilibre.edu.co).

ABSTRACT

The objective of this article is to highlight the problems caused in social interest housing projects or priority interest housing, the result of deficient construction processes and lack of compliance with urban regulations.

Given that in these housing projects there is an investment of public money through subsidies, for this, the provisions of the Colombian legal system regarding the control and surveillance processes of said constructions will be reviewed. It is concluded that the construction processes of the VIS or VIP projects do not have the proper inspection and surveillance by the state.

Keywords

Social interest housing, public resources, auditor, construction regulations or earthquake resistance.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años en Colombia se han incrementado los proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS), o las Viviendas de Interés Prioritario (VIP), como parte de la política de vivienda generada por el Estado colombiano entre 2010 y 2018, que consistía en la adjudicación de subsidios correspondientes al programa “Mi Casa Ya”, entregado a través de las entidades financieras o cajas de compensación familiar.

En el municipio de Pereira, particularmente, ha sido notable el incremento de la construcción de viviendas de interés social que, por encontrarse en valor de costo determinado por el gobierno nacional, gozan de dicho beneficio, tanto las familias como las compañías constructoras.

Según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020) la vivienda de interés social o VIS, por sus siglas, son aquellas que *“reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es de 135 salarios mínimos mensuales legales vigentes”* (p. 1).

En virtud de que las viviendas de interés de social deben cumplir con unos requisitos de construcción nacional y urbanísticos, según el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de cada municipio, resulta importante identificar los medios de vigilancia y control de que son objeto las mencionadas viviendas, en vista de los múltiples casos de fallas estructurales que se han presentado en el país en la etapa de construcción.

A manera de ejemplo, en el municipio de Ricaurte, Cundinamarca, la Procuraduría General de la Nación (2022) inició proceso administrativo sancionatorio contra el interventor de una obra de 57 viviendas de interés social, pues se encontraron irregularidades en el certificado de la calidad de los pisos, muros y baños. Lo más llamativo del caso es que se desembolsaron \$1.151.400.000 millones de pesos en subsidios de la nación (Caracol, 2022), considerando que se encontraban terminadas y cumpliendo los estándares de calidad urbanística y de construcción.

Igualmente, en Medellín, Antioquia, se tienen 17 casos de edificios con fallas estructurales, errores de construcción y aprobación de licencias de construcción cuestionables (Cambio, 2022); muchos de esos edificios son proyectos de vivienda de interés social.

Cabe entonces cuestionarse si recae sobre el Estado algún tipo de responsabilidad derivada de una eventual ejecución indebida de la construcción de viviendas de interés social, pues en cabeza de los alcaldes municipales está la función de verificar la ejecución adecuada de obras

urbanísticas y de construcción, así como sancionarlas en caso de violación de las normas que regulan el proceso, incluso de adoptar medidas de evacuación y demolición.

En Pereira, de acuerdo con El Diario (2022), para el año 2021 se concluyeron 1.431 viviendas, de las cuales 952 corresponden a viviendas de interés social, es decir el 66% de las viviendas construidas en Pereira para el último año fueron proyectos VIS. En Pereira también se han presentado siniestros de viviendas de interés social, como fue el caso de El Portal de las Villas, que en 2019 presentó un deslizamiento de tierra que acabó con la vida de 4 personas. Posteriormente, toda la urbanización fue demolida dado el alto riesgo de deslizamiento, como quiera que fue construido sobre una zona de relleno, sin el debido manejo ambiental (Caracol, 2019).

En vista del alto porcentaje de construcción de viviendas de interés social en Pereira, y los múltiples casos de accidentes por fallas de construcción, es menester determinar quién ejerce las facultades de control, mediante qué organismos o dependencias, alcance de dichas funciones de inspección, formas de control que aplican y la eventual responsabilidad que le cobija.

Dadas las facilidades y estímulos para la adquisición de vivienda de interés social, las constructoras en el municipio de Pereira han condensado su oferta comercial en este tipo de proyectos, haciendo uso además de la divulgación de aplicación de subsidios de vivienda, por lo que, en la medida del crecimiento de la construcción de viviendas de interés social en el territorio municipal, se hace necesario un control riguroso no solo de sus especificaciones técnicas, sino también de lo establecido en las Leyes 388 de 1997, 1537 de 2012 y el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pereira.

Así las cosas, para estos proyectos de construcción convergen diferentes autoridades, según la etapa correspondiente. Por ejemplo, en la etapa previa

a la construcción las Curadurías Urbanas verifican el cumplimiento de las normas urbanísticas y de construcción para otorgar las respectivas licencias. Luego, en etapa de ejecución, participa un interventor, quien es un actor de derecho privado, que puede ser una persona natural o jurídica contratada por la constructora, y que realiza un seguimiento técnico del proyecto.

En esta misma etapa interviene un ente estatal que tiene a cargo la función de inspección, vigilancia y control urbanístico, que particularmente para el caso del municipio de Pereira, está en cabeza de la Dirección Operativa de Control Físico, la cual pertenece a la Secretaría de Gobierno del municipio.

De conformidad con el Artículo 2.7.3 del Decreto Municipal 834 de 2016, esta Unidad Administrativa Interna es la que debe verificar el cumplimiento de las normas urbanísticas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial e instrumentos de gestión urbana, las cuales deben ser aplicadas en la construcción de lo dispuesto en las licencias de urbanismo y construcción.

Cabe subrayar que las funciones de inspección y control que tiene la Dirección de Control Físico en Pereira son de naturaleza selectivas, y posteriores, por consiguiente, en la práctica se evidencia que persisten problemas en la ejecución de los proyectos de vivienda de interés social, como quiera que no hay una vigilancia constante que permita una verificación rigurosa de cumplimiento con respecto de la licencia de construcción y normas urbanísticas que deben aplicarse, siendo aún más necesario si se tiene en cuenta que, debido a la naturaleza de estas viviendas, existe una inversión pública que se ve representada en los subsidios de vivienda familiar.

En mérito de lo expuesto, se plantea la siguiente pregunta problema: ¿Cómo se ejerce la vigilancia y control en proyectos de construcción de viviendas de interés social?

1. MARCO CONCEPTUAL

Para hablar de proyectos de vivienda de interés social es necesario conocer acerca del derecho a la vivienda digna, el cual se encuentra estipulado en el artículo 51 de la Constitución de Colombia de 1991, y que, aunque por su ubicación normativa se puede ver como un derecho económico, social y político, la Corte Constitucional (1995) ha mencionado que se trata de un verdadero derecho fundamental debido a su especial conexión con la dignidad humana. De acuerdo con la Alta Corporación, este derecho le impone al Estado colombiano la carga de establecer unos mínimos necesarios para que todos los colombianos accedan a vivienda digna, de allí nacen los proyectos de vivienda de interés social con sistemas de financiación de fácil acceso a la población.

Ahora bien, respecto de los subsidios que el Estado le brinda a quienes quieran acceder a viviendas de interés social, este es un aporte que se le entrega a los beneficiarios por una sola vez, el cual no debe ser restituido y tiene como objetivo facilitar a la persona la compra de una vivienda de interés social, o el mejoramiento de ella (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2020).

El Estado tiene funciones de inspección y vigilancia de las construcciones que se llevan a cabo en el territorio, funciones que se encuentran en cabeza de los municipios y aplican igualmente a viviendas de interés social, sin embargo existen otros tipos de controles respecto de las construcciones de vivienda, como lo es el realizado por las interventorías, quienes son personas naturales o jurídicas que ejercen sus funciones de inspección y vigilancia en cuanto a los aspectos técnicos, ambientales y administrativos de la obra, enmarcados dentro del contrato que hayan suscrito (Ministerio de Hacienda, 2016). Siendo así, el interventor en la obra es quien examina y en alguna forma garantiza que el constructor cumpla con las especificaciones de la obra.

2. CONTEXTO LEGAL

El marco jurídico que rodea los procesos de construcción de viviendas de interés social en Colombia inician desde la Ley 388 de 1997, conocida como la Ley de Desarrollo Territorial, la cual contempla todo lo relacionado con el ordenamiento territorial, planes, clasificación de suelos, licencias y sanciones urbanísticas, construcción prioritaria, entre otras, y es importante por cuanto regula y destina un capítulo exclusivo a las viviendas de interés social, donde no solo la define, sino que también da luces sobre su implementación y acceso:

Se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda (art. 91).

Desde su naturaleza, la ley colombiana concibe a la vivienda de interés social como un programa que propende por el derecho a la vivienda digna a través del incentivo de recursos económicos, que permitan atender o cubrir a la población menos favorecida del país.

En segundo lugar, se trae a colación la Ley 1537 de 2012, conocida como la Ley de Desarrollo Urbano y Acceso a la Vivienda, la cual versa sobre las *“responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda*

de Interés Social y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario destinados a las familias de menores recursos” (art. 1°).

En suma, estas leyes son el marco en el ámbito de la construcción de viviendas de interés social, las cuales deben ser fundamentales al momento de la expedición de los Planes de Ordenamiento Territorial, así como los proyectos de construcción de este tipo de viviendas, y los sistemas de financiación y subsidios de ellas.

3. OBLIGACIÓN DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA A CARGO DEL ESTADO

Examinando un marco histórico acerca de la responsabilidad que tiene el Estado respecto de los proyectos de vivienda, se debe partir de la Ley 66 de 1968 y del Decreto 2610 de 1979, pues allí se establecía que las funciones de vigilancia, inspección y control de las construcciones de vivienda se encontraban en cabeza de la Superintendencia de Sociedades, sin importar quien estaba en calidad de constructora o de vendedora, sin embargo, para el año 1987 hubo un gran cambio en cuanto al sujeto activo de la función de inspección, vigilancia y control, pues el Decreto-Ley 78 de 1987 dispuso que esa obligación ya no estaría más a cargo de la Superintendencia antes mencionada, sino que ahora los competentes para ejercerla iban a ser los distritos y los municipios.

El Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial (2009) expuso que la función de control, vigilancia e inspección de los municipios y distritos se activa cuando se encuentre que los inmuebles que son objeto de estudio fueron enajenados de forma ilegal, cuentan con fallas estructurales en su edificación, no siguieron al pie de la letra los planos que fueron aprobados por medio de la licencia urbanística, no están acordes con el reglamento de

propiedad horizontal, o no se ajustan a los modelos de contratos que el ente territorial maneja.

Posterior a esto, la Constitución de 1991, en su artículo 313 numeral 7, le otorgó a los Concejos Municipales la función de controlar las actividades relativas a la construcción, venta y permuta de inmuebles destinados a vivienda. Teniendo presente ese fundamento constitucional, tres años más tarde aparecería la Ley 136 de 1994, en la que se determinó que los Concejos Municipales serían efectivamente el ente que ejercería control y vigilancia a cualquier tipo de acto que se encuentre dentro de la construcción de vivienda, ya sea en el sector urbano o rural.

A continuación, la Ley 388 de 1997 estableció que, respecto de la función de inspección, vigilancia y control de la construcción de vivienda, el Concejo Municipal no será quien lleve a cabo el control directamente, sino que tendría la facultad de definir qué instancia de la administración municipal o distrital se encargaría de esto.

Así, se tiene entonces que los encargados de inspeccionar, vigilar y controlar los proyectos de construcción, sin importar el tipo de vivienda, son los municipios en cabeza del Concejo Municipal, funciones estas que ostentan los municipios que los faculta para imponer multas en caso de que ocurra una situación que afecte el derecho a la vivienda, como el hecho de que no se cumpla con todas las condiciones legales cuando se trata de construir un inmueble (Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009).

El Decreto compilatorio 1077 de 2015 reafirma la competencia de los municipios en el control urbano, y establece que corresponden estas funciones a los inspectores de policía urbanos, rurales y corregidores, de conformidad con la delegación de funciones que les realiza el alcalde municipal o distrital.

Específicamente el artículo 2.2.6.1.4.11 del Decreto 1077 (Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda), precisa que los alcaldes por medio de los inspectores de policía deben ejercer vigilancia y control de las obras que se lleven a cabo en el municipio, norma que se interpreta en concordancia con el Código Nacional de Policía (2016), y les impone esa obligación a estos funcionarios, especialmente cuando las obras se encuentran en ejecución, es decir, en el momento de la construcción del inmueble.

Para ejercer este control el inspector de policía debe examinar si la obra se encuentra acorde o no con la licencia urbanística y con el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio; en caso de determinar que la construcción no está acorde con dicha normativa podrá, dentro del marco de sus funciones, imponer sanciones, competencia de los inspectores de policía que no elimina la posibilidad de que los particulares y/o el Ministerio Público ejerzan veeduría en defensa de la legalidad, el bien común, el medio ambiente y el interés general (art. 135).

El Ministerio de Vivienda (2020) expone, de conformidad con lo preceptuado en la ley, que la verificación de la ejecución de las obras de construcción de inmuebles destinados a vivienda son competencia de los alcaldes por medio de los inspectores de policía, y estos cuentan con la facultad de sancionar cuando las edificaciones se encuentren en contravía de las normas urbanísticas, la licencia y el POT, la multa que pueden aplicar estos funcionarios se fundamenta en el numeral 2 del artículo 135 del Código de Policía (2016), y corresponde a la denominada “multa especial” del artículo 181 de la misma codificación.

Igualmente, se debe tener en cuenta que la dependencia de la Alcaldía Municipal que se encargue de la planeación municipal es igualmente responsable por el tema urbanístico del municipio, puesto que es esta

dependencia la que se encarga de definir el Plan de Ordenamiento Territorial (Alcaldía de Manizales, s.f.).

El Estado cumple con funciones de inspección y vigilancia respecto de la construcción de vivienda, y tanto es así que el Consejo de Estado (2014) condenó en un caso particular al municipio de Barranquilla, por irregularidades en la construcción de vivienda llevadas a cabo por un particular, ya que a juicio del magistrado sustanciador, si el Estado hubiera ejercido sus facultades de control, la construcción no debió llevarse a cabo toda vez que se adelantó sin el otorgamiento de una licencia urbanística, por consiguiente, se hubiese evitado que el particular adquiriera la vivienda y sufriera los perjuicios por el desplome de esta.

Conforme a lo anterior, al no cumplirse este deber ser, se condenó al Estado a cancelar una alta suma de dinero por los perjuicios que sufrió el ciudadano y que fueron causados por la Constructora, pero con la aquiescencia del Municipio de Barranquilla (Activo Legal, 2014)

La administración cuenta con facultades de inspección, vigilancia y control, las que según la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (2020) implican lo siguiente:

- a) La inspección hace referencia a esa potestad de solicitar información acerca de algún hecho que se encuentre bajo supervisión, al igual que llevar a cabo visitas y auditorías haciendo seguimiento de la labor que se está desarrollando, o que ya se desarrolló por completo.
- b) La vigilancia, por otro lado, se refiere a aquella atribución de advertir, prevenir y orientar una entidad en el marco del desarrollo de una determinada actividad, con la finalidad de que esta se encamine por el lado del ordenamiento jurídico y del principio de legalidad.

- c) Por último, el control es la facultad que posibilita ejercer acciones correctivas respecto de las irregularidades que se puedan advertir, ya sean de tipo legal, financiero o administrativo.

Estas funciones de inspección, vigilancia y control se identifican con el poder de policía administrativa, el cual se encuentra delegado en diferentes entidades e instituciones, como por ejemplo las superintendencias, pero que para el caso *sub examine*, como ya se ha mencionado con base en la norma legal, se encuentra en cabeza de las administraciones municipales o distritales.

El control que ejerce el Estado sobre las construcciones de vivienda de interés social tiene su asiento teleológico en su facultad de policía administrativa, la cual, de conformidad con Ortiz (2019), permite examinar y verificar que el actuar de los ciudadanos se encuentre acorde con la Constitución de 1991 y la ley; es el poder que tiene el Estado de supervisar las actividades realizadas por los particulares.

4. FUNCIÓN DE CONTROL, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA POR PARTE DEL INTERVENTOR O DE LA INTERVENTORÍA

Como se mencionó anteriormente, uno de los controles que se prevén para la etapa de ejecución de la construcción de viviendas, así como de cualquier otra obra civil de construcción, se realiza mediante lo denominado como interventoría, figura que los autores Ortiz y Ortiz (2009) definen como:

La Interventoría es la supervisión, coordinación y control realizado por una persona natural o jurídica, a los diferentes aspectos que intervienen en el desarrollo de un contrato o de una orden, llámese de servicio, consultoría, obra, trabajo, compra, suministro, etc., que

se ejerce a partir de la firma y perfeccionamiento del mismo, hasta la liquidación definitiva (p. 22).

La interventoría básicamente cumple funciones de vigilancia y seguimiento en la ejecución de un contrato, incluyendo aquellos que tienen como objetivo la construcción de una obra, sin embargo, este control tiene diferentes enfoques, por ejemplo, de naturaleza administrativa, financiera legal, ambiental y técnica, pero, a efectos de la pertinencia del presente proyecto, solo se hará referencia a la interventoría técnica, la cual según Zambrano et al. (2018) consiste en:

Velar por el correcto desarrollo de los planos y por el cumplimiento de las normas de calidad, seguridad y economía adecuadas a la obra. En cumplimiento de sus funciones el interventor exigirla al constructor cuando sea necesario, la realización de ensayos y pruebas. De todos los trabajos autorizados el interventor deberá dejar constancia escrita. Deberá llevar además un control a las especificaciones de materiales, a las pruebas de las instalaciones y a la puesta en marcha de los equipos (p. 40).

Pulido (2020) señala que la importancia de la interventoría técnica radica en que el interventor es un garante que supervisa si el constructor ha cumplido o está cumpliendo con los parámetros técnicos, reglamentos de construcción y la norma de sismo resistencia, y lo resume en que *“lo construido y lo diseñado cumpla con lo licenciado o firmado en el contrato, teniendo en cuentas las especificaciones técnicas mínimas pactadas inicialmente”* (p.82), posición de garante que trae consigo ciertas connotaciones para el interventor, una de ellas es que otorga transparencia al proyecto y ofrece seguridad a las personas que serán beneficiadas por la obra.

Lo anterior implica que su ejercicio debe ser realizado por profesionales especializados en la materia, como arquitectos o ingenieros civiles, además

es su obligación dejar informes sobre el avance y aspectos relevantes del proyecto, de suerte que pueden solicitar aclaraciones, impartir instrucciones o recomendaciones, y, en caso de encontrarse irregularidades o incumplimientos en las especificaciones técnicas, debe comunicarlo de manera escrita al constructor, siendo de este modo obligatorio para el interventor que se proporcionen todas las cauciones para realizar las funciones de inspección y vigilancia de una manera debida, puesto que, de no hacerlo, el interventor será solidariamente responsable con el constructor en caso de que exista algún siniestro.

En este punto es importante realizar una comparación entre un interventor y un supervisor, con el fin de definir su margen de responsabilidad, ya que por su naturaleza pueden suscitarse confusiones debido a la similitud de sus funciones.

De acuerdo con el Ministerio de Vivienda (2019) la supervisión es ejercida por la autoridad estatal, mientras que la interventoría por una persona natural o jurídica contratada por el mismo constructor. Además, la supervisión no requiere conocimientos especializados, por lo que sus controles son más administrativos, jurídicos y financieros, en tanto que la interventoría sí requiere personal especializado y su función es principalmente técnica, por consiguiente, la responsabilidad del supervisor es civil, penal, fiscal y disciplinaria, mientras que la responsabilidad del interventor es solo civil y penal.

De conformidad con el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 se estipula que en casos de obras civiles de naturaleza pública los interventores tienen la responsabilidad de mantener informada a la entidad sobre circunstancias que pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, y de no hacerlo oportunamente será responsable de manera solidaria de los daños que ocasione el incumplimiento del contrato.

Así las cosas, no solo en el ámbito público aplica esta extensión de la responsabilidad, sino también en el ámbito privado, no obstante, resulta más gravosa para los supervisores de obras públicas dado que su responsabilidad es de tipo penal, civil, fiscal e incluso disciplinaria, mientras que para los interventores de obras privadas la responsabilidad es civil y penal.

De conformidad con Garavito (2018) esta responsabilidad resulta desproporcionada porque el interventor no es el único que participa en el ejercicio de vigilancia y control, pues el Estado tiene funcionarios que tienen la obligación de hacer seguimiento a la obra, garantizar su correcta ejecución y mitigar los riesgos.

5. INTERACCIÓN DE CONTROLES URBANÍSTICOS Y DE CONSTRUCCIÓN

Conocidas las obligaciones y funciones del interventor, se plantea el interrogante de la existencia de una relación o interacción entre este y la administración, en cabeza de la dependencia designada, con miras a ejercer el control público de la construcción de Viviendas de Interés Social (VIS) de una manera más técnica, con base en los informes que emana el interventor.

Sin embargo, es de considerar que el interventor es contratado directamente por el constructor de la obra, de allí que en caso de encontrar anomalías su obligación es informarlas directamente al constructor, siempre y cuando la obra sea privada, mientras que si la obra es pública debe informarlas a la entidad contratante. Puntualmente, para el caso de las viviendas de interés social, llama la atención que estas son construidas en su gran mayoría por constructoras privadas, por consiguiente, la interventoría se limita a llevar un control técnico del que solo informa al constructor, pese a que exista una inversión pública que se materializa en el subsidio de vivienda otorgado por el Estado. En otras palabras, como la construcción no es contratada por una

entidad pública, no existe supervisión ni un enlace que permita la vigilancia e inspección por parte de la administración pública, lo que responde a la diferencia de controles que ejerce cada uno de ellos, los cuales se constituyen en un control de construcción y en un control urbanístico.

Parafraseando a Restrepo (2014), se explica de la siguiente manera: normativamente existen dos leyes:

- a) La Ley 388 de 1997, que se denomina Ley de Desarrollo Territorial y regula lo referente al Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de los municipios, de suerte que impone la obligación de vigilancia y control urbanístico de las actividades de construcción a la administración municipal o distrital; este control urbanístico se puede definir como la inspección de la realización de la obra acorde a licencia urbanística expedida por la Curaduría Urbana y el POT municipal.

- b) La Ley 400 de 1997, que establece que la interventoría de tipo técnico es totalmente independiente y no le corresponde al municipio. Quiere decir que el control de la interventoría es de naturaleza privada, y su función de inspección corresponde solamente a los aspectos técnicos de la construcción en medio de su ejecución, como revisión de diseños y cumplimiento del reglamento colombiano de construcciones sismo resistentes (NSR), esto debido a la connotación especializada que requiere su ejercicio.

La distinción entre control urbanístico y control de construcción que expone Restrepo (2014) la realiza conforme a las consideraciones que pueden extraerse del caso del edificio Space en Medellín, con el desplome en el 2014 de la sexta torre de la obra dejando 12 personas muertas debido a fallas de cálculo de tipo estructural, toda vez que existía un sobrepeso de 40 toneladas (Semana, 2016).

Para este caso se discutía en la opinión pública la responsabilidad que tenía la alcaldía de Medellín sobre el siniestro, no obstante, se dejó claridad que la administración no tenía responsabilidad alguna, porque justamente el control que esta ejerce es de tipo urbanístico y no de construcción. En otras palabras, la alcaldía de Medellín no tenía la obligación de revisar el cumplimiento de los parámetros estructurales en la construcción de la edificación.

Ahora bien, respecto a las funciones de control y vigilancia de la construcción de vivienda, y en especial las de Vivienda Interés Social (VIS), en el municipio de Pereira se encuentra que, a luz del artículo 2.7.3 del Decreto Municipal 834 de 2016, a quien le corresponde verificar el cumplimiento de las normas urbanísticas incorporadas en el POT es a la Secretaría de Gobierno, por medio de la dirección de control físico. En este sentido, el control que realiza la dependencia antes mencionada es netamente urbanístico, y no tiene relación con la observancia de los requisitos de carácter técnico de la obra.

En suma, no existe una interacción manifiesta entre la interventoría de una obra de construcción de vivienda de interés social y el control urbanístico que se encuentra a cargo del municipio de Pereira, que permita articular los informes emanados por el interventor con el fin de llevar a cabo un control integral que incluya tanto los aspectos técnicos como urbanísticos y arquitectónicos propios de la VIS, y se constituyan en un requisito y una garantía para proceder a la autorización del subsidio de vivienda.

CONCLUSIONES

El ejercicio de vigilancia y control en proyectos de construcción de viviendas de interés social en el municipio de Pereira se ejerce mediante dos formas diferentes: la primera llevada a cabo por el municipio a través de la dirección de Control Físico de la Secretaría de Gobierno, la cual consiste en llevar un control de tipo urbanístico, es decir que examina que la construcción de

vivienda se ajuste a los lineamientos de la licencia urbanística y el Plan de Ordenamiento Territorial, y el segundo control es ejercido por la interventoría contratada directamente por la constructora, la cual se encarga de inspeccionar, revisar e informar sobre el avance de la obra en lo relativo a aspectos técnicos y estructurales de la construcción, en otras palabras, lo que tiene que ver con elementos especializados de ingeniería, como por ejemplo el acatamiento del reglamento de sismo resistencia, o los estándares mínimos de habitabilidad y calidad en diseño arquitectónico, tal y como se dispone por ley para la construcción de viviendas de interés social, lo cual quiere decir que es el interventor el que ejerce un control de construcción.

Conforme a lo anterior, la responsabilidad de la administración municipal o del interventor va ligada al tipo de falla en el control, es decir, si la falla radica en el control urbanístico es responsabilidad del municipio los daños y perjuicios que se materialicen. Por el contrario, si las fallencias se presentan debido a un deficiente control técnico de construcción por parte del interventor, será este quien responda de manera civil y penal solidariamente con la constructora.

Igualmente, puede concluirse que no hay un control urbanístico y de construcción articulado entre el interventor y el municipio, debido a que no existe regulación que exija un control integral o un rendimiento de cuentas por parte del interventor a la administración municipal, con el fin de poner de manifiesto cualquier tipo de fallas e irregularidades que se estén presentando en el transcurso de la construcción de la vivienda de interés social.

Pese a que en las construcciones de VIS existe la intermediación de recursos públicos en cuanto a la asignación de subsidios de vivienda, no hay un mecanismo especial que controle la ejecución de estos proyectos, de allí que para efectos de inspección, vigilancia y control no hay una distinción entre Vivienda de Interés Social (VIS) y vivienda ordinaria (No VIS).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Activo Legal (2014). *El Estado tiene la obligación de vigilar y controlar los proyectos de urbanización*. Disponible en: <http://www.activolegal.com/web/index.php/noticias/actualidad/863-estado-tiene-la-obligacion-de-vigilar-y-controlar-los-proyectos-de-urbanizacion>

Alcaldía de Manizales (s.f.). *Objetivos y funciones de la Secretaría de Planeación*. Disponible en: <https://manizales.gov.co/objetivos-y-funciones-de-la-secretaria-de-planeacion/>

Alcaldía de Pereira (2016, octubre 07). Decreto 834. “Por el cual se dictan normas generales sobre la organización y funcionamiento de la administración municipal de Pereira, Risaralda, se crean sectores administrativos, se determina la estructura de la administración y las funciones generales de sus dependencias, y se dictan otras disposiciones”. Pereira, Risaralda.

Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Cambio (2022). *Medellín: la capital de las fallas estructurales en edificios*. Disponible en: <https://cambiocolombia.com/articulo/pais/medellin-la-capital-de-las-fallas-estructurales-en-edificios>

Caracol Radio (2022). *Investigan a interventor que habría entregado viviendas con fallas estructurales*. Disponible en:

<https://caracol.com.co/2022/11/29/investigan-a-interventor-que-habria-entregado-viviendas-con-fallas-estructurales/>

Caracol Radio Pereira (2019). *Portal de la Villa habría sido construido sobre una zona de relleno.* Disponible en: https://caracol.com.co/emisora/2019/06/21/pereira/1561120071_284769.html

Congreso de la República de Colombia (1968). Ley 66. Por la cual se regulan las actividades de urbanización, construcción y crédito para la adquisición de viviendas y se determina su inspección y vigilancia. Bogotá: Imprenta Nacional. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1617813>

Congreso de la República de Colombia (1997). Ley 388. Ley de Desarrollo Territorial. Bogotá: Imprenta Nacional. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

Congreso de la República de Colombia (1997). Ley 400. Por la cual se adoptan normas sobre construcciones sismorresistentes. Bogotá: Imprenta Nacional. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=336>

Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1474. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Bogotá: Imprenta Nacional. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3292>

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil (2020). Auto de enero 28. Rad. 11001030600020100000000. Bogotá.

Corte Constitucional de Colombia (1995). Sentencia T-495. M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, Colombia.

El Diario (2022). *Cayó construcción de vivienda en Pereira*. Disponible en: <https://www.eldiario.com.co/noticias/economia/cayo-construccion-de-vivienda-en-pereira/>

Garavito-Romero, L.M. (2018). *Responsabilidad jurídica del interventor en los contratos de obra estatales celebrados en Colombia*. Disponible en: <http://www.activolegal.com/web/index.php/noticias/actualidad/863-estado-tiene-la-obligacion-de-vigilar-y-controlar-los-proyectos-de-urbanizacion>

Ministerio de Hacienda (2016). *Instructivo de interventoría de vivienda*. Bogotá, D.C. Disponible en: https://www.fondoadaptacion.gov.co/phocadownload/InstructivoGeneralProgramaNacionaldeVivienda/13-03-I-10-Instructivo_de_Interventoria.pdf#:~:text=Interventor%20de%20obra%3A%20Persona%20natural,de%20un%20contrato%20de%20obra.

Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (2020). *¿Cuáles son las autoridades de control urbano?* Bogotá, D.C. Disponible en: <https://www.minvivienda.gov.co/node/1254>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2019). *Manual de supervisión e interventoría*. Bogotá, D.C. Disponible en: <https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/manual-de-interventoria.pdf#page=2>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020). *Subsidio familiar de vivienda*. Bogotá, D.C. Disponible en: <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/subsidio-familiar-de-vivienda>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020). VIS y VIP. Bogotá. Disponible en: <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/vis-y-vip>

Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia (2009). Concepto 4120-E1-33988. Oficina de Asesoría Jurídica. Bogotá, D.C.

Ortiz G., L.F. & Ortiz A., J.B. (2009). *Manual de interventoría para la secretaría de obras públicas del municipio de Ciudad Bolívar*. Medellín: Universidad de Medellín.

Ortiz, G. (2019). *Las funciones de vigilancia, inspección y control del Estado sobre los particulares*. Bogotá: Ministerio de Transporte.

Presidencia de la República de Colombia (1987). Decreto 78. Por el cual se asignan unas funciones a entidades territoriales beneficiarias a la cesión del Impuesto del Valor Agregado (IVA). Bogotá: Imprenta Nacional. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1017371>

Presidencia de la República de Colombia (2015). Decreto 1077. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Bogotá: Imprenta Nacional. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>

Procuraduría General de la Nación (2022). *Procuraduría formuló cargos a interventor que habría avalado entrega de viviendas de interés social con fallas estructurales*. Bogotá: Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-cargos-interventor-entrega-viviendas-interes-social-fallas-estructurales.aspx>

Pulido U., T.L. (2020). *Interventoría técnica, administrativa, legal y ambiental en la construcción del proyecto Urbanización San Jerónimo en el municipio de Tunja*. Tunja: Universidad Santo Tomás.

Restrepo I., D. (2014). El control de la construcción y el control urbano en Colombia: El caso Medellín y la Ruta Medellín Vivienda Segura 2014-2024; retos y oportunidades. *Revista de Ingeniería*, (41), 90-94.

Revista Semana (2016). *Los correos que prueban las negligencias que desataron la tragedia Space*. Bogotá, D.C. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/tragedia-space-correos-de-la-curacuria-con-cdo-que-prueban-negligencias/499096/>

Zambrano, L.; Meneses B., J.F. & Salazar H., W. (2018). *Seguimiento, control y vigilancia de contratos de obras en entidades estatales*. Bucaramanga: Universidad Santo Tomás.