



**LOS MUNICIPIOS Y LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LAS ACTIVIDADES
RELACIONADAS CON LA CONSTRUCCIÓN Y ENAJENACIÓN DE
INMUEBLES DESTINADOS A VIVIENDA**

MANUEL SILVESTRE ALARCÓN LAVERDE

**UNIVERSIDAD LIBRE
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ, D.C.**

2023

**FUNCIONES DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LAS ENTIDADES
TERRITORIALES MUNICIPALES COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL PARA
LOS COMPRADORES DE VIVIENDA URBANA: UN ESTUDIO DE CASO
MUNICIPIO DE PAIPA**

MANUEL SILVESTRE ALARCÓN LAVERDE

Director:

DR. WALTER VALENCIA

**UNIVERSIDAD LIBRE
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ, D.C.**

2023

Nota de aceptación:

PRESIDENTE (A) DEL JURADO

JURADO

JURADO

Bogotá D.C, junio de 2023

AGRADECIMIENTOS

Debo hacer un reconocimiento especial a las personas que fueron fundamentales para que este trabajo realizado en estos años pueda reflejar el paso a paso de las intervenciones de vigilancia y control que se realizaron en el municipio de Paipa a lader Wilhelm Barrios Hernández, persona Natural, Promotora De Vivienda Social “Provisocial Sas” persona jurídica.

Con infinito aprecio a Manuel, Johan y Evelyn, mis tres queridos hijos que son el motor de las luchas personales por aportar a la sociedad con el estudio de estos casos, a Liliana Chaparro, quien fue mi fusible que evito que entrara en corto en esos momentos de ansiedad, a mi hermano Carlos Alarcón, quien fue el consejero desde la academia de la facultad de derecho de la Universidad Libre.

Con un gran aprecio para el Dr. Yamit Noe Hurtado Neira, alcalde del municipio de Paipa 2016 -2019 quien con el valor y decisión tomo la determinación de liderar este tema tan especifico y escabroso pero que pudo más el sentir social que enfrentar tan inmensa responsabilidad y me dio la confianza para poder estar observando de cerca este proceso.

La pieza fundamental en este avance jurídico en este tema en el país es sin duda la gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Paipa IVP., Dra. Martha Yaneth Flórez Puerto, quien fue la Gerente del IVP 2016-2019, y se dio a la tarea de investigar y aportar a este trabajo y dar sosiego cuando se encontraba el procedimiento en el ojo del huracán en Boyacá, por eso mi infinita gratitud y respeto.

Mi agradecimiento al Dr. Fabio Alberto Medrano, alcalde del municipio de Paipa 2020-2023, quien blindo el proceso permitiendo que se le diera continuidad, entendiendo que el municipio de Paipa lidera este tema de vigilancia y control a los

constructores de vivienda y que es una figura jurídica que se constituye como la herramienta de defensa de las personas que compran su vivienda.

Mi mayor consideración y respeto a quienes hicieron posible esta tarea, a los agentes especiales, al Dr. Jefferson Millan Ochoa, que soporto la difícil tarea de arrancar el proceso, tarea tan incierta en ese momento, al Dr. Alexander Merchán, que con su conocimiento y actitud impulso el proceso por un tiempo. Al Dr. Humberto Sandoval Fuentes, quien con su experiencia en el litigio imprimió serenidad y eficacia dando forma a estas intervenciones.

Por último, quiero agradecer a la Dra. Liliana Lemus, quien estuvo al frente de toda la parte operativa de las intervenciones y por lo tanto se constituyó en la más importante escudera e hizo posible que este trabajo pudiera dar resultados eficaces. Agradezco también a todo el equipo de trabajo que de una u otra forma estuvo vinculado a este estudio y que pusieron su granito de arena para aportar a esta labor.

CONTENIDO

Capítulo I

Resumen de la propuesta

- 1- Diseño de la investigación
- 2- Objetivos
 - 2.1- Objetivo general
 - 2.2- Objetivos específicos
- 3- Justificación
- 4- Pregunta problema
- 5- Referentes teóricos y epistemológicos

Capítulo 2

Descripción jurídica del tema

- 1- Las intervenciones de inspección, vigilancia y control del Estado en general, y las funciones de entidades territoriales municipales en la construcción de vivienda de urbana
- 2- Legitimidad de las autoridades municipales para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en la construcción de vivienda de urbana

Capítulo 3

Deficiencias actuales del régimen municipal

- 1- Limitaciones del sistema regulatorio actual y adecuación normativa para ejercer las funciones constitucionales de inspección, vigilancia y control en la construcción de vivienda de urbana, de las personas naturales y jurídicas
- 2- Necesidad de una nueva legislación o interpretación que permita unas adecuadas garantías para los compradores de vivienda de urbana. Que al final son la parte débil o frágil de la relación comercial

Capítulo 4

Caso de estudio:

1. Descripción del estudio de caso realizado en el último quinquenio en el Municipio de Paipa
2. Limitaciones encontradas en el estudio de caso en el Municipio de Paipa

Capítulo 5

Conclusiones

Referencias

Anexos

INTRODUCCIÓN

Hoy en día los Municipios por intermedio de sus concejos municipales tienen entre sus funciones las de inspección y vigilancia de las actividades relacionadas con la construcción de inmuebles destinados a vivienda regulados en la Ley 66 de 1968, el Decreto extraordinario 2610 de 1979, las Leyes 2610 de 1979, 136 de 1994, 388 de 1997, 2150 de 1995, el decreto 2555 de 2010 y constitucionalmente en el numeral 7 del artículo 313 de la Carta Política de 1991, que avalan la competencia de tomar posesión de los negocios, bienes y haberes o disponer de la liquidación de las personas jurídicas o naturales que se ocupen de esta actividad económica.

Así las cosas, la claridad del ente competente tuvo un camino tortuoso después de intensos debates y colisión de entidades, pues antes esa tarea de control y guarda recaía sobre la Superintendencia Bancaria (Artículo 1 de la Ley 66 de 1968), luego superintendencia de sociedades, quienes nombraban un agente especial para hacer efectivas todas las medidas dictadas en el acto administrativo de toma de posesión; pero, el tema ha sido zanjado luego del decaimiento de varias normatividades que regularon el tema por mucho tiempo y la expedición de leyes y decretos que han tratado de actualizar el tema hasta nuestros días.

Aun así, la mencionada actividad de tomar posesión de los negocios, bienes y haberes de los constructores o disponer de la liquidación de su patrimonio, trae consigo innumerables problemas para los municipios que no cuentan con presupuestos extensos, y que buscan tutelar las viviendas de los más desprotegidos, porque son innumerables las trabas a que se enfrentan las alcaldías hoy en día para realizar la labor; no es un secreto que hay constructoras y personas naturales muy fuertes económicamente, que no responden con los contratos firmados con esperanzados compradores, eso sin contar con las bandas ilegales organizadas que venden y construyen irregularmente.

Además, no se está aplicando el procedimiento correcto y este no ha logrado minimizar el impacto negativo que se ha generado el incumplimiento en la entrega de las soluciones de vivienda por parte de los constructores; sumándole que hay innumerables entidades públicas que deben intervenir, en la materialización del acto administrativo que ordena la toma de posesión de los negocios, bienes y haberes o disponer de la liquidación de las personas jurídicas o naturales que se dedican a la construcción, las cuales no cuentan con la consolidación de la información para hacer efectivas estas medidas, quedando insolutos los activos que deben servir para responder por los incumplimientos.

Finalmente, este escrito cuenta con tres apartados que describirán y cumplirán los objetivos trazados, en donde se tendrá en el primer capítulo el resumen de la propuesta, que cuenta con la pregunta problema, los objetivos trazados, el diseño y justificación de la investigación, para terminar con los referentes teóricos y epistemológicos que sustentan la metodología.

Luego, se describe la historia del intervencionismo estatal hasta llegar a las competencias del Municipio en Colombia y las capacidades actuales relacionadas con la construcción de inmuebles destinados a vivienda de que tratan la Ley 66 de 1968, el Decreto extraordinario 2610 de 1979, las Leyes 2610 de 1979, 136 de 1994, 388 de 1997, 2150 de 1995, el decreto 2555 de 2010 y constitucionalmente el numeral 7 del artículo 313 de la Carta Política de 1991. Así como las funciones de inspección, vigilancia y control de las entidades territoriales municipales en la construcción de vivienda de urbana y la legitimidad de las autoridades para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en la realización de vivienda de urbana, y las limitaciones de las autoridades para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en la construcción de vivienda de urbana

Para concluir, se analiza la adecuación o limitación del sistema regulatorio o normativo para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en la construcción de vivienda de urbana, y la necesidad de una nueva legislación o

interpretación que permita unas adecuadas garantías para los compradores de vivienda de urbana, los cuales, al final son la parte débil o frágil de la relación comercial.

Y en el último apartado se abordan completamente los trámites adelantados por la alcaldía de Paipa desde el año 2016, en cabeza del Instituto de vivienda de interés Social y Reforma Urbana del municipio, a quien se le asignó la competencia de inspección, vigilancia y control en la construcción de vivienda de urbana, según el acuerdo municipal No 005 de 2016; por ello, se describirá y analizará las vicisitudes del procedimiento administrativo en contra de dos personas distintas, una natural que es el constructor lader Wilhelm Barrios Hernández, y la otra jurídica que es la promotora de vivienda social provisocial S.A.S., a quienes se les ordenó la toma de posesión de los negocios, bienes y haberes, mediante las resoluciones 006 del 30 de septiembre de 2016, y 007 del 07 de octubre de 2016 respectivamente.

Capítulo I

Resumen de la propuesta

1- Diseño de la investigación

Es válido hacer una investigación de tipo dogmático, que profundice la problemática que se está presentando actualmente con respecto a las funciones de inspección, vigilancia y control de las entidades territoriales municipales como garantía constitucional para los compradores de vivienda urbana; por ello, se diseñó la forma de trabajar de acuerdo al objeto de estudio, para lo cual era dispendioso analizar todos los trámites de vigilancia e inspección que se vienen adelantando a las constructoras en el país.

Pero solo se concentró este proyecto en los procesos administrativos adelantados por el Municipio de Paipa en los últimos siete años llevado a cabo contra la empresa constructora promotora de vivienda social Provisoria S.A.S., y el constructor lader Wilhelm Barrios Hernández; para ello, se contó con un diseño de campo, porque los datos que interesan se recogieron en forma directa de la realidad.

Es decir del proceso adelantado, de primera mano, originados y recolectados por el autor, a través de los diferentes diálogos, entrevistas (informales, focalizadas, por pautas y formales) que se realizaron, y estos datos primarios fueron comparados y analizados con el material bibliográfico (datos secundarios), para concluir si están dentro del marco legal Colombiano, o si pueden suplir algún vacío que se presentan en los trámites de vigilancia e inspección a las constructoras y personas naturales en el país.

2- Objetivos

2.1- Objetivo general:

Identificar la relación existente entre las garantías constitucionales y legales con que cuenta el Municipio de Paipa para garantizar plenamente los derechos de los compradores de vivienda de urbana, y las limitaciones de la misma entidad territorial para ejercer la función de inspección, vigilancia y control en el caso de los compradores de vivienda de urbana.

2.2- Objetivos específicos:

Establecer las limitaciones que tienen los Municipios de las entidades territoriales municipales para ejercer la función de inspección, vigilancia y control, señalada en la Ley 66 de 1968 y las normatividades siguientes.

Describir las garantías constitucionales y legales con que cuentan los compradores de vivienda de urbana en Colombia.

Proponer algunas interpretaciones que permitan una adecuada garantía constitucional para los compradores de vivienda de urbana en Colombia.

3- Justificación

Como se observa, la presente investigación es actual y se justifica porque apunta a describir de la mejor manera la problemática general presentada por los incumplimientos que se presentan con la construcción de vivienda de las personas vulnerables en Colombia, y las limitaciones que hay en el tema de vigilancia e

inspección de esta actividad, sobre todo en los municipios que tienen escasos presupuestos.

En una primera instancia, es novedoso porque en este trabajo se estudió el fenómeno bajo la óptica real de lo que está sucediendo al interior de dichas unidades observadas, confrontado esto con las normas jurídicas afines, establecidas en nuestro ordenamiento de derecho público, privado y comercial.

Además, es de suma utilidad porque se puede dejar un aporte, y un suelo uniforme para esquivar las trabas procesales que estos trámites conllevan, y de otro lado la protección de la comunidad frente a constructores irresponsables.

4- Pregunta problema

¿Qué relación se puede determinar entre las garantías constitucionales y legales con que cuentan los compradores de vivienda urbana y las limitaciones de las entidades territoriales municipales para ejercer la función de inspección, vigilancia y control?

5- Referentes teóricos y epistemológicos

El estudio de casos es útil porque con esta clase de investigación y esta manera de investigar permite realizar un estudio profundizado y exhaustivo de la realidad que ocurre con los procedimientos administrativos que están ocurriendo actualmente, permitiendo obtener un conocimiento amplio y detallado de las unidades escogidas.

Este diseño suple muchas necesidades, el cual “se base en la idea de que si estudiamos con atención cualquier unidad, de un cierto universo, estaremos en condiciones de conocer algunos problemas generales del mismo”. (Sabino, 1980, pp. 58 a la 63).

Es decir, se pretende percibir y dejar constancia de lo que está desarrollándose en la realidad jurídica de los municipios y las pequeñas comunidades que dependen de una constructora para cumplir sus sueños, y como expresa Briones “La investigación social es un proceso destinado a producir conocimiento científico acerca de la estructura, las transformaciones y los cambios de la realidad social” (Briones, 1981. p. 11).

Capítulo 2

Descripción jurídica del tema

1- Las intervenciones de inspección, vigilancia y control del Estado en general, y las funciones de entidades territoriales municipales en la construcción de vivienda de urbana.

Pese a que la Constitución Política de Colombia cumplió más de 30 años desde cuando se adoptó el texto supremo, que entró a regir a partir del 4 de julio de 1991, aún se mantienen sueños y metas trazadas inconclusas, como las regiones, provincias y demás entes territoriales que aún no se han materializado, consolidado, o como ocurre actualmente con la falta de fortalecimiento del Municipio, que debe competir y compartir recursos con el Departamento y el soberano régimen presidencial central que administra una buena tajada de los ingresos de la Nación.

En los diferentes estudios que hay sobre el Estado, y fortalecimiento del Estado Nación, regiones, municipios y su injerencia, como aduce el doctrinante Moncayo Jiménez, el cual señala que las regiones están cobrando una Supranacionalización de funciones del Estado Nación, lo cual en el país no se avizora, pues hay elementos que permiten confrontar lo contrario, ya que en Colombia hay un centralismo muy fuerte, de la mano con el presidencialismo que ha regido a Colombia y el abandono del municipio como último eslabón en el ordenamiento territorial.

Para ilustrar mejor lo anterior, primero se describirán los autores que señalan que el Estado Nación está en decaimiento y por ello no hay intervención y control mínimo, habiendo en cambio una sublevación del Estado Región surgido y consolidado en el contexto mundial económico de la globalización; en cambio, hay doctrinantes que no comparten esta percepción, pues el Estado Nación, muy al contrario de lo anterior, muta en sus nuevos desempeños, para ponerse al día con las necesidades comerciales internacionales y las nuevas competencias asignadas internamente.

Finalmente, en el último apartado se analizará el caso colombiano, y su alineación a este último enfoque, pues la actualidad muestra que el Gobierno Nacional y las leyes, escudan sus políticas en la línea de darle la mayor importancia al Estado Nación, sobre todo el fortalecimiento del centralismo con la apropiación de regalías, en detrimento de la autonomía de las demás entidades territoriales.

Entonces, para empezar se argumenta que hay un decaimiento del Estado Nación, en donde el Estado regional que guarda ciertas similitudes con el federado, en tanto se reconoce a las entidades regionales o autonómicas facultad para reglar sus propios asuntos, pero el nivel de libertad para disponer al respecto, es menor que el que acompaña a los Estados federados.

Por ejemplo, en el federado, a diferencia del regional, en materia de administración de justicia, se concede cierta libertad para que puedan establecer sus propios tribunales y para juzgar asuntos que son vistos como propios de las comunidades o territorios, pero no para todos los temas que puedan suscitarse, no pudiendo ocuparse de regular materias que se ha reservado el Estado para sí, por lo que la capacidad de la que disponen en ese sentido resulta también limitada.

Al contrario, en el Estado unitario como el colombiano, se acepta generalmente que este goza de las cuatro principales funciones: constituyente, legislativa, ejecutiva y judicial, las que descansan en manos de unas únicas autoridades y órganos de carácter Nacional, sin que por otro lado existan otras instancias que tengan asignadas esas competencias en otras reparticiones territoriales.

En el mismo sentido, se da por descontado que el territorio del Estado es uno solo, tanto desde la perspectiva exterior, esto es, en relación con otros Estados, como desde la interior. Por eso, el artículo 189 imprime la triada de la jefatura del Presidente de la República en el Estado, en el Gobierno y es la máxima autoridad en la administración, por ello, dirige las relaciones con otros Estados y pacta convenios y tratados.

Dentro del concepto más estricto, se considera que no existen autoridades con competencias constituyentes, legislativas y judiciales distintas de las nacionales, pero se acepta la existencia de otras autoridades administrativas, locales o regionales, a las que se concede cierto nivel de independencia y de autonomía, mediante mecanismos como el de la descentralización, pero siempre dentro del concepto unitario del Estado, como ocurre en nuestro país, (Art 1 C Pol).

En este contexto, de puntualizar el esquema del Estado unitario, o el Estado federal, hay autores que sostienen que el Estado Nación, está siendo reemplazado por el Estado regional, pues los mercados internos, se consolidan y se han vuelto fuertes, desplazando las funciones de los Estados Nación; así lo tienen por sentado algunos ensayistas al manifestar:

“Estos cambios globales también ponen en cuestión la utilidad del propio Estado-nación. Al parecer, el actor autónomo clave... parece estar no sólo perdiendo control e integridad... en algunos problemas es demasiado grande para operar con eficacia; en otros es demasiado pequeño. Por consiguiente, se producen presiones para una “redistribución de la autoridad” tanto hacia arriba como hacia abajo, creando estructuras que podrían ser capaces de responder de modo más efectivo” (Kennedy, P. 1993, En: Moncayo, 2004, pp. 20)

Es así, que la sociedad globalizada va más allá de las fronteras trazadas por la política, ya que: “Globalización, debería subrayarse, no es igual a internacionalización. No significa sólo lazos más estrechos entre las naciones, sino procesos como la emergencia de la sociedad civil global, que traspasan fronteras nacionales.” (Giddens, A, 1999, En: Moncayo, 2004, pp. 21).

Algunos autores radicales, han llegado a plantear incluso, que el Estado Región se está imponiendo sobre el esquema tradición del Estado Nación, pues, “Una de las versiones más extremas de esta línea de interpretación avizora la substitución del

Estado- Nación por el Estado-región, que se vincularía directamente con los circuitos internacionales.” (Ohmae, K, 1997, En: Moncayo, 2004, pp. 21).

Lo anterior sucede, debido a la importancia que en estos tiempos se le ha dado al comercio internacional, y la globalización, que ha planteado que regiones ricas tengan una agenda diplomática aparte, negocien sus reglas y fijen parámetros deferentes a las normas internas, por cuanto: “Las regiones más avanzadas están desarrollando, además, sus propias estrategias internacionales, una especie de paradiplomacia o política interméstica (intermestics) tendiente a asegurar recursos económicos y forjar alianzas con otras regiones.” (Keating, M, 1999, En: Moncayo, 2004, pp. 22).

Sin embargo, también a menudo la doctrina debate los anteriores planteamientos del decaimiento del Estado Nación, no avizorando que este pierda su hegemonía, pues esto dista mucho de ser posible, en este sentido se ha señalado que: “El continúa cumpliendo una serie de funciones vitales en seguridad, ciudadanía, bienestar, redistribución y macroeconomía y por lo tanto hay poderosas fuerzas políticas, militares, empresariales, burocráticas y civiles que tienen intereses en su conservación y continuidad.” (Moncayo, 2004, pp. 22 y 23).

Al respecto, se cree que el Estado Nación lejos de quedar rezagado, continua más vigente que nunca, pues sus funciones principales no pueden ser delegadas a otros entes, que supuestamente estarían por encima de él, en este sentido se ha expresado: “no es lo menos que el Estado Nacional, en la práctica, dista mucho de ser una entidad completamente anacrónica u obsoleta.” (Wolf, 2001, En: Moncayo, 2004, pp. 22).

Sin duda alguna, las regiones, municipios, provincias, departamentos son muy importantes dentro de la estructura del Estado, todas generan los ingresos públicos en la economía de cada país, en algunos más que en otros; por ejemplo, las regiones en España, Francia o Alemania son las principales generadoras de

capitales, y son complementarias en el ordenamiento estatal. Al unísono la doctrina ejemplariza esto al indicar: “Es más, la experiencia reciente de regiones ganadoras, como Cataluña, Baden- Wurttemberg” (Alemania), Rhone- Alpes (Francia), indica que su éxito se explica en buena medida por la sinergia y complementariedad entre las políticas regionales y las de sus respectivos estados nacionales.” (Moncayo, 2004, pp. 23).

En el contexto de Colombia, no hay Supranacionalización en el Estado a pesar de la corrupción, la falta de control de las superintendencias y ministerios, el incumplimiento de las metas de los gobernantes, la tardanza en las soluciones urgentes que requiere la comunidad, y demás falencias que se presentan en la actualidad; es impensable desmontar el Estado- Nación porque desde el inicio de la República se concibió así (con la excepción del periodo federalista) y las leyes han apuntado a fortalecer al centralismo que menoscaba en la autonomía en las otras entidades territoriales.

El Estado centralista como el colombiano, es el que está impulsando las políticas de desarrollo en su interior, construcción de mega-obras permiten que las comunidades saquen sus productos, y compitan de alguna manera en el comercio internacional, no se observa que otra organización territorial cumplan esta actividad, el distribuir recursos importantes e impulsando sus territorios como lo hace el Estado Nación.

Además, en la política internacional como la suscripción de Tratados de Libre Comercio con otros países, y definir los parámetros es exclusivo del Gobierno como un todo (Art 189 Núm. 2); por ello, no son las regiones u otra entidad las que hacen una paradiplomacia en este sentido.

En el mismo sentido, el Estado ejerce el intervencionismo mediante las superintendencias, a pesar de sus falencias, las cuales vigilan y regulan las actividades que producen riqueza o servicios esenciales como ejemplo,

Supersociedades, Supertransporte, Supersalud, y superservicios públicos, entre otras; pero cuando se refiere a la construcción de vivienda que es un renglón importante de los ingresos nacionales, ya que puede ser un índice para medir si la economía va bien o mal, hay deficiencias marcadas en la regulación como se describe en seguida.

Entonces, al Municipio se le ha querido dar más fuerza en la Constitución Política de 1991 (Título XI), en el tema de la organización y descentralización territorial como ente esencial, el cual puede construir obras, prestar servicios públicos, organizar su territorio para que este prospere, tal y como se referencia el Capítulo III que tiene que ver con el Régimen Municipal, el cual indica además en el Artículo 311 que al Municipio le corresponde “promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la constitución y las leyes”

Pero, se observa por ejemplo que el Acto Legislativo 05 de 2011 que cambió los artículos 360 y 361 superiores, o sea reformó y redistribuyó las regalías, tuvo como fin, y de manera indirecta fortalecer el Estado unitario, el cual redistribuye ingresos, que antes eran por Constitución para los municipios y otras entidades territoriales; ahora, el Estado desde el Gobierno de turno con sus entidades reparte estos recursos, y se fortalece aún más, dejando a las alcaldías sin menos recursos para cumplir sus atribuciones reglamentarias como entidad descentralizada territorialmente, que fue una de las novedades que trajo la Constitución Política de 1991.

Por eso, el fortalecimiento del municipio sólo fue un objetivo escrito de la Carta Nacional, ya que poco a poco el centralismo adquiere más relevancia, y los Municipios menos recursos, así lo referencia la doctrina al decir: “si bien la descentralización territorial prometía generar cambios revolucionarios, no solo en el diseño normativo sino, principalmente, en la puesta en marcha de sus preceptos, los resultados no han sido los que se proyectaron en sus orígenes, tanto en lo

relativo al funcionamiento de las entidades territoriales como en lo que respecta al mejoramiento permanente de la calidad de vida. Asimismo, los resultados han hecho evidente que aunque estuvieran dadas las condiciones de capacidad institucional a nivel social y político para la descentralización, todavía estaría pendiente el adecuado diseño territorial del Estado. (Duque, 2017, pp. 4)

Con ello, los municipios tienen menos recursos para prestar servicios públicos como Educación, proveer agua y saneamiento, recolección de basuras y energía, lo que origina que muchas de estas funciones se privaticen a particulares, pero el municipio conserva la facultad de ejercer control; en esta vía de vigilancia, se encuentran las competencias actuales concernientes con la construcción de inmuebles destinados a vivienda descritos en la Ley 66 de 1968, Decreto extraordinario 2610 de 1979, Ley 2610 de 1979, Ley 136 de 1994, Ley 388 de 1997, Ley 2150 de 1995, decreto 2555 de 2010 y constitucionalmente en el numeral 7 del artículo 313 de la Carta Política de 1991.

2- Legitimidad de las autoridades municipales para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en la construcción de vivienda de urbana.

En materia de vivienda primero el Estado debe garantizar que esta sea digna y tiene la obligación de promover planes de vivienda de interés social, por la razón del artículo 51 de la Constitución Política; luego le corresponde al municipio la competencia y la delegación en sus entes para vigilar la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, por cuanto antes de expedida la Carta Nacional de 1991, eran la Ley 66 de 1968 y el Decreto extraordinario 2610 de 1979 las que regulaban la materia.

En un inicio, se dejaba esta facultad a través del Superintendente Bancario quien tenía la competencia para desplegar su actividad de fiscalización y guardia de las diligencias concernientes con el negocio de inmuebles destinados a vivienda y sobre

el otorgamiento de créditos para la adquisición de parcelas o viviendas o para la edificación de las mismas.

Así las cosas, esto cambió después de 1991 con la intervención de la Corporación Político Administrativa y Pública Municipal, en la facultad que corresponde al desarrollo del ejercicio de la función de control que poseen, en aras de otorgar a los habitantes una garantía para la intervención del sector de la construcción; es decir, la comunidad con esta potestad dada a la administración vía Concejo, tiene la tranquilidad de que las viviendas que habitan fueron construidas con todos los parámetros de ley.

Sumado a que por expreso mandamiento constitucional, se encuentra adjunto en el artículo 313 numeral 7 de la Constitución Política, que señala que corresponde al Concejo Municipal todo lo que tiene que ver con el uso del suelo y es una orden superior “vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Específicamente, en el tema de la Construcción esta actividad la delego la Constitución política en el artículo 313 Numeral 7, porque en la misma Carta establece la autonomía de los municipios en la regulación de sus territorio, por medio de los planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial, que describen de forma clara los usos de suelo y las normativas respectivas para el sector urbano y rural de los mismos.

Igualmente, porque es el municipio directamente el que debe otorgar las licencias de construcción y ejercer la vigilancia y control para que estos lineamientos se cumplan, ya sea la edificación de Vivienda de interés Social, Prioritaria, o suntuosa o cualquier tipo de morada; además, porque actualmente sería ilógico y paquidémico el proceso en cabeza de una superintendencia centralizada que hiciera este control, o lo ejerciera una persona que se dedique a la construcción de

vivienda. A nivel de Distrito, esta facultad se infiere del artículo 322 de la Constitución Política, que le da plena autonomía a la Capital de Bogotá D.C., en materia político, fiscal y administrativo que incluye por supuesto, la de vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles.

Para desarrollar los anteriores mandatos Superiores, se les atribuyó legalmente la vigilancia a los Concejos, en Bogotá al Distrital mediante el artículo 12, numeral 12 del Decreto 1421 de 1993, o Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá, y en el resto de los municipios por expresa disposición del artículo 187 de la Ley 136 del 2 de junio de 1994 que indica que la vigilancia y control de las actividades que se describen en el artículo 313 Numeral 7 es competencia de los concejos municipales, y la Superintendencia de Sociedades debía en 6 meses instruir a las autoridades respectivas sobre las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles.

Luego, el artículo 109 de la Ley 388 de 1997 indicó que dentro de 6 meses siguientes a la expedición de esta normatividad, los Concejos Municipales debían especificar a cual entidad, o instancia del Municipio le correspondería la vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. Por ejemplo, el Consejo del Municipio de Paipa mediante acuerdo municipal No 11 de 1995 y el acuerdo municipal No 005 de 2016 le asignó esta competencia al Instituto de vivienda de interés Social y Reforma Urbana de este territorio.

De otro lado, la Ley 66 de 1968 y el Decreto extraordinario 2610 de 1979, en el contenido de la norma 12 de la primera normatividad indica que las personas naturales y jurídicas que se ocupen de la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, y que se encuentren incursas en cualesquiera de las causales previstas en esta disposición legal, estarán sujetas al régimen especial, consistente en la toma de posesión de sus negocios, bienes y haberes o en la

liquidación, cuando no paguen sus obligaciones o no hayan sometido sus cuentas y negocios a la entidad que debe vigilarlas, u obedecido las ordenes debidamente expedidas por la autoridad respectiva.

Además, serán intervenidas las personas naturales o jurídicas que realicen la construcción cuando manejen sus negocios de forma inestable y descuidada financieramente, y afecten el cumplimiento de sus obligaciones contraídas, o no tengan la contabilidad de estos violando la ley.

Hay que recordar que el párrafo del artículo 2 de la Ley 66 de 1968 señala que la actividad de enajenar inmuebles se presenta cuando sean cinco o más de las unidades habitacionales, y con ello ya puede ser controlado por las entidades descritas por esta normatividad y su actividad económica puede ser vigilada por los municipios y sus entes competentes, igualmente para la construcción de las mismas según el precepto primero.

En virtud de los artículos 13 y 14 de la ley 66 de 1968, la persona investigada es apartado de la administración de sus bienes y negocios, en el tiempo que dure la posesión o el proceso de liquidación; y según el último precepto el acto administrativo que se dicte al respecto, puede realizar diversas actividades que van desde solicitar el embargo de bienes, representar en pleitos pendientes, pasando por la tutela de los muebles, enseres e inmuebles y postura de sellos, ocupación de libros, hasta finalmente liquidar el patrimonio de la persona intervenida.

Además del control y objetivo que persigue esta ley, hay protección de los compradores en los artículos 9, 10 y 11 de la Ley 66 de 1968, por cuanto si el constructor no es dueño del terreno donde se va adelantar el proyecto inmobiliario, el propietario es responsable de forma solidaria y debe igualmente tramitar la solicitud de permiso; sumado a que los servicios públicos deben ser dotados por los constructores en los proyectos urbanísticos y no ser descargada esta obligación en los adquirientes.

Por último, las personas naturales y jurídicas que tengan como actividad comercial enajenar y construir viviendas, y no acate las normas contenidas en esta ley y en las demás modificatorias, incurrirán en prisión, incluyendo miembros de juntas directivas y representantes legales, según el artículo 11 de la Ley 66 de 1968.

Entonces, en aras de garantizar el debido proceso en este trámite administrativo, la entidad municipal competente para adelantar la vigilancia y control de la construcción de personas naturales y jurídicas que realicen cinco o más unidades habitacionales, debe recibir toda queja que se presente en el desarrollo de la obra.

Luego mediante auto de apertura, debe indagar si la persona es constructor con la actividad económica que inscribió en la solicitud y el certificado de cámara y comercio del domicilio de la empresa, y sobre el cumplimiento del proyecto en el municipio, solicitarle informe respectivo al constructor sobre las quejas y estados contables.

Según el artículo 16 de la ley 66 de 1968 si hay material probatorio suficiente de la infracción del investigado, dictará un acto administrativo donde ordenará posesión de los negocios, bienes y haberes de la persona natural o jurídica, con el objeto de administrarlos, y para ello deberá nombrar un agente especial para que cumpla con los fines encomendados en la ley.

Finalmente, esta medida de toma posesión de los negocios bienes y haberes del constructor es a grosso modo el puro y duro intervencionismo del estado, para hacer frente a actividades económicas que son importantes dentro del crecimiento de un país, como lo es la construcción de vivienda; por ello, la Procuraduría Quinta Delegada ante el Consejo de Estado emitió su concepto 00-138 en este proceso y consideró:

En estas condiciones, deberá partirse de que se trata de una intervención del Estado, esto es, de la capacidad constitucional del ente estatal de incidir

sobre las variables macroeconómicas, a través de las actividades que pueden generar riesgo social como en este evento la construcción masiva de proyectos hoteleros, de vivienda y comerciales, puesto que en ellas se manejan recursos captados del público, estamos en presencia de una actividad de interés público sometida a la especial intervención del Gobierno. (Consejo de Estado, 2011).

Capítulo 3

Deficiencias actuales del régimen municipal

1- Limitaciones del sistema regulatorio actual y adecuación normativa para ejercer las funciones constitucionales de inspección, vigilancia y control en la construcción de vivienda de urbana, de las personas naturales y jurídicas.

Lo descrito en el anterior apartado no fue pacífico en su implementación, la competencia que tenía el Superintendente Bancario asignada por la Ley 66 de 1968 (luego al superintendente de sociedades mediante los artículos 2 y 3 del decreto 497 de 1987), se mantuvo vigente aún después de expedida la Constitución Política y el desarrollo del tema en la Ley 136 de 1994, la razón es que la normatividad del 68 aún está vigente, sólo que actualizada por leyes y decretos posteriores.

Razón para que existieran colisiones entre entes municipales y la superintendencia hoy financiera, como sucedió por ejemplo, cuando el Concejo Municipal y la Alcaldía de Medellín frente a la Superintendencia de Sociedades, se atribuían las mismas Competencias Administrativas; por tal motivo, en providencia del 24 de enero de 1995 el Consejo de Estado determinó que es la entidad territorial capital de Antioquia la que debe intervenir y vigilar la construcción de viviendas en su territorio.

Luego, se presentó otro conflicto de competencias entre la Capital de la República y la Superintendencia de sociedades, que fue desplazada por el alto tribunal que en fallo del 9 de abril de 1996, indicó que el Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá era el que tenía la facultad para regular el tema de intervenir a los constructores y señalar cual era la entidad del Distrito para hacerlo, de acuerdo a la Ley 66 de 1968 y el decreto extraordinario 2610 de 1979. (Consejo de Estado, 1996).

Al presentar la decisión de fondo que resolvió el anterior conflicto, la Sala Plena del Máximo Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, sentenció que era la Alcaldía mayor y sus entidades quienes tenían la competencia para vigilar, e

intervenir a los constructores, según las facultades trasferidas por el Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá D.C.

De otro lado, a los Municipios les ha correspondido adaptarse a las nuevas funciones delegadas en la Constitución y la ley, por ello, los Consejos municipales asignan las competencias de vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda a entidades municipales, como ocurrió con el caso del Concejo Municipal de Sogamoso, que mediante el artículo 226 del Plan de Ordenamiento Territorial (acuerdo municipal 096 de 2000), dispuso que la administración municipal por intermedio de la Oficina Asesora de Planeación Municipal será la encargada de ejercer la vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. Atendiendo al artículo 109 de la Ley 388/97, y las funciones asignadas por el Decreto - Ley 78 de 1987 y por el artículo 187 de la Ley 136 de 1994.

Así las cosas, en virtud de esta competencia el municipio de Sogamoso adelantaron un proceso administrativo tomando posesión sobre los negocios bienes y haberes de la sociedad Progresar Constructores Ltda., y en fallo de segunda instancia proferido por el Tribunal Superior de distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, el órgano judicial ratificó esta competencia, atendiendo al mandato constitucional y legal.

2- Necesidad de una nueva legislación o interpretación que permita unas adecuadas garantías para los compradores de vivienda de urbana. Que al final son la parte débil o frágil de la relación negocial.

La competencia de vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, se otorgó por mandato Constitucional y por la ley 136 de 1994 a los Concejos Municipales, pero aún se mantiene vigente la ley 66 de 1968 y el Decreto extraordinario 2610 de 1979 que son obsoletas.

No hay una ley específica que regule el tema, lo que significa que los entes municipales son los que tienen que sortear todas las dificultades que trae consigo embargar bienes de personas naturales y jurídicas en diferentes territorios, y que colisionan en muchas ocasiones con procesos administrativos de otras entidades territoriales que persiguen los mismos objetivos.

También está el tema tributario, puesto que la Dirección de impuestos y aduanas Nacionales tienen prelación cuando de embargar bienes se presentan, lo que deja a las entidades municipales en un segundo plano, frente a la obtención de recursos de los constructores incumplidos, lo cual afecta primordialmente a los habitantes más vulnerables que no accedieron a su casa, por culpa de personas naturales y jurídicas, y por los vacíos que hay en las leyes.

Capítulo 4

Caso de estudio:

Este apartado final contiene los trámites administrativos adelantados por la alcaldía de Paipa en contra de una persona natural que es el constructor lader Wilhelm Barrios Hernández, y la promotora de vivienda social provisocial S.A.S.; llevados a cabo por el Instituto de vivienda de interés Social y Reforma Urbana del municipio, a través de las resoluciones 006 del 30 de septiembre de 2016, y 007 del 07 de octubre de 2016 respectivamente, a quienes se les ordenó la toma de posesión de los negocios, bienes y haberes.

1. Descripción del estudio de caso realizado en el último quinquenio en el Municipio de Paipa.

La investigación administrativa se inició porque varios compradores se quejaron ante el Instituto de vivienda de interés Social y Reforma Urbana de Paipa que es la encargada de la vigilancia de los constructores en este municipio, según el acuerdo municipal No 005 de 2016, por el incumplimiento en las promesas de compraventa y entrega de los inmuebles a que se comprometió entregar en el proyecto multifamiliar portal de Sochagota.

En vista de la averiguaciones que realizó el Instituto de vivienda de interés Social y Reforma Urbana, sobre el señor Wilhelm Barrios Hernández se enteró que este es constructor según la actividad económica que aparece en el certificado de cámara y comercio de Bogotá, que fue demandado por varios procesos ejecutivos, acciones populares de grupo y contractuales; además, que ha sido sancionado disciplinariamente por COPINA (Consejo Profesional Nacional de Ingeniería) para ejercer su profesión de ingeniero civil, tiene varias deudas impagas, y fue condenado por fraude procesal.

Luego, se le notificó al constructor Wilhelm Barrios Hernández sobre la apertura de la investigación administrativa y la oportunidad para rendir sus explicaciones del incumplimiento, ante lo cual no rindió ninguna, ni allegó los libros contables; por ello, mediante la Resolución 006 del 30 de septiembre de 2016 el Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana del Municipio de Paipa toma posesión de los negocios bienes y haberes del constructor Wilhelm Barrios Hernández como persona natural, por incumplir las causales 1 (suspender el pago de sus obligaciones), 2 (rehusarse la exigencia que se les haga en debida forma de someter sus cuentas y sus negocios a la inspección) y 6 (sufrir grave quebranto en su patrimonio, que ponga en peligro la oportuna atención de sus obligaciones) del artículo 12 de la Ley 66 de 1968. Las cuales se traducen en incumplir la entrega de viviendas, no allegó el balance contable de su actividad comercial, y varias demandas y deudas que comprometen sus ingresos.

Finalmente, la Resolución 006 del 30 de septiembre de 2016 ordenó aparte de la toma de posesión de haberes, varias medidas para identificar la realidad técnica, financiera y jurídica y con ello, definir si es posible subsanar las causales que generaron la medida, como registrar este acto administrativo en cámara de comercio del domicilio del constructor, comunicar a diferentes autoridades judiciales que adelante procesos coactivos, al superintendente de notariado y registro para que este mediante circular ordene hacer la inscripción en los folios de matrícula de los bienes propiedad del intervenido.

Así mismo, comunicar al ministerio de transporte para que este o mediante todas las secretarías de tránsito inscriban la medida de toma de posesión en los vehículos pertenecientes al constructor, así como la separación del señor Wilhelm Barrios Hernández en la administración de sus negocios o cualquier persona designada para ello, la ocupación de sus libros contables y el embargo y secuestro de los bienes inmuebles de su propiedad, así como el embargo de muebles, enseres y títulos valores que figuren a nombre de este y la designación del agente especial que va a hacer cumplir las anteriores medidas, atendiendo lo dispuesto en el artículo

16 (Modificado por el artículo 8 del Decreto Nacional 2610 de 1979) de la Ley 66 de 1968. La intervención en síntesis se refiere a que las entidades mencionadas anteriormente como superintendencia de notariado y registro, registro nacional de automotores entre otras, deben registrar la intervención que ha ordenado la entidad municipal o distrital.

Hay que observar, que la Resolución 006 del 30 de septiembre de 2016 es un acto administrativo de carácter particular y puede ser objeto de recurso de reposición y agotar la vía administrativa, la cual en caso de seguir adelante con la ocupación, puede ser demandado mediante el medio de nulidad y restablecimiento del derecho dentro de los 4 meses siguientes a que quede en firme, so pena de quedar con la legalidad incólume, así lo ha aclarado el máximo tribunal de lo contencioso administrativo que indicó:

(...) se observa fácilmente que la actividad desplegada por la Superintendencia Bancaria, se limitó a la expedición de actos administrativos de carácter particular y concreto, los que debían haber sido impugnados en la oportunidad legal pertinente y en ejercicio de la acción correspondiente. Sin embargo, es de anotar que los hoy demandantes, en ningún momento ejercieron los recursos existentes en vía administrativa, ni en vía jurisdiccional, razón por la cual estos actos administrativos se encuentran en firme, sin que sea posible ahora endilgar responsabilidad sobre ellos, máxime si se tiene en cuenta que la acción pertinente era la de nulidad y restablecimiento del derecho... (Consejo de Estado, 2011).

De otro lado, el Instituto de vivienda de interés Social y Reforma Urbana de Paipa mediante la resolución 007 del 07 de octubre de 2016 esta vez a la persona jurídica la promotora de vivienda social provisocial S.A.S., según la cual se estableció que la actividad económica que aparece en el certificado de cámara y comercio de Tunja, está inscrita como constructor. La mencionada investigada, había incumplido en el proyecto de interés social Villa Panorama en la entrega de los apartamentos

prometidos en venta, de acuerdo a las quejas de los afectados; ante ello, se le dio la oportunidad de informar sobre el atraso en el proyecto en el auto de apertura de la investigación administrativa, guardando silencio al respecto y no sometiendo sus cuentas a inspección, encontrándose inmerso por contravenir las causales 1, y 2 del artículo 12 de la Ley 66 de 1968.

El anterior acto administrativo decidió dictar la medida de toma de posesión en la actividad de construcción y enajenación de inmueble destinado a vivienda, con el objetivo de viabilizar la construcción y normalizar la situación financiera de la promotora de vivienda social provisocial S.A.S., y cumplir el sueño de centenares de familias de obtener un techo para vivir y tutelar el patrimonio de particulares y el orden público. Hay que mencionar que la Jurisprudencia ha mencionado que esta medida busca resguardar la buena fe y el interés general, al señalar:

Recordemos al efecto que la institución de la toma de posesión es una medida de naturaleza sancionatoria administrativa encaminada, por uno de sus aspectos, a la administración de aquellas entidades que, por haber incurrido en determinadas causales, han demostrado no ser idóneas para desarrollar actividades cuya ejecución involucra el interés general, razón por la cual el objetivo de tal medida es la protección de los terceros de buena fe, y en ningún caso la obtención de utilidades. (Consejo de Estado, 2011).

En este sentido, para cometer su fin de posesión de actividad de construcción se dictaron las mismas medidas que en el anterior caso de persona natural, como registrar el acto administrativo en cámara de comercio del domicilio del constructor, comunicar a diferentes autoridades judiciales que adelanten los procesos coactivos, al superintendente de notariado y registro para que este mediante circular ordene hacer la inscripción en los folios de matrícula de los bienes propiedad del intervenido.

Igualmente, comunicar al ministerio de transporte para que este o mediante todas las secretarías de tránsito inscriban la medida de toma de posesión en los vehículos pertenecientes al constructor, así como la separación del señor Wilhelm Barrios Hernández en la administración de sus negocios o cualquier persona designada para ello, la ocupación de sus libros contables y el embargo y secuestro de los bienes inmuebles de su propiedad, así como el embargo de muebles, enseres y títulos valores que figuren a nombre de este y la designación del agente especial que va a hacer cumplir las anteriores medidas.

2. Limitaciones encontradas en el estudio de caso en el Municipio de Paipa según la intervención a la persona natural y a la persona jurídica

En este apartado se analizarán los dos procesos administrativos que han adelantado los agentes especiales en la toma posesión de los negocios, bienes y haberes del constructor Wilhelm Barrios Hernández, y la promotora de vivienda social provisocial S.A.S., como persona jurídica desde el año 2016 a la actualidad. Empezando con el primero, hay que recordar que el Instituto de vivienda de interés Social y Reforma Urbana de Paipa a través de la Resolución 006 del 30 de septiembre de 2016 intervino al constructor Wilhelm Barrios Hernández como persona natural.

Para materializar esta intervención, una vez posesionado el agente especial empieza a actuar enviando oficios a las entidades competentes para que estas inscriban la medida, realiza toma de posesión en los lugares donde el intervenido tiene sus negocios, bienes y haberes, efectúa auditoría financiera a los estados del intervenido para saber la situación económica de los proyectos y embarga dineros bienes o acciones del constructor. Así las cosas, estas actividades conllevan diferentes eventualidades que hay que sortear a lo largo de este proceso y que son las que describirán a continuación.

Así las cosas, de las treinta entidades bancarias a las que se ofició se embargaron tres cuentas al constructor Wilhelm Barrios Hernández las cuales no tenían fondos, lo cual demuestra la falta de liquidez que no respaldan los proyectos urbanísticos, lográndose establecer que habían créditos con el banco GNB Sudameris, y negocios fiduciarios con Servitrust GNB Sudameris, lo cual denota que la primera entidad es quien financia la actividad de construcción en determinados proyectos, pero el intervenido no tiene dinero suficiente para cubrir cualquier eventualidad.

De otro lado, no fue posible la información jurídica del intervenido, por cuanto no se ubicó al apoderado general; entre tanto, se logró registrar la medida de posesión sobre tres vehículos, que para lograr inmovilizarlos y que hagan parte del activo, se emitió la resolución 03 del 27 de enero de 2007 que fue comunicada a la Policía Nacional.

Por su parte, la superintendencia de notariado y registro emitió una circular interna que ordenaba a todas oficinas de registro de instrumentos públicos del país, inscribir la medida de toma de posesión de los negocios, bienes y haberes del intervenido, pudiéndose embargar un bien en Duitama y 15 en Bogotá zona Sur. También se inscribió la medida en la cámara y comercio del individuo en Bogotá, y se tomó posesión de una oficina en la misma ciudad.

Así mismo, en el mes de octubre de 2017 el agente especial tomó posesión de la obra Portal de Sochagota en el municipio de Paipa, cambió la empresa de vigilancia y se les comunicó de la medida a los beneficiarios del proyecto, el cual contaba con una torre de 20 apartamentos en obra blanca, y dos más abandonadas casi un año.

Por su parte, en la construcción Sitio propio la libertad ubicada en Puerto Boyacá, se obtuvo conocimiento de su estado de dejadez de más de un año, por los informes de la fiduciaria Servitrust GNB Sudameris y el Fondo Nacional de vivienda (Fonade) quien declaró incumplido el proyecto mediante resolución 657 de 2013. Para concluir, en el municipio de Yopal Casanare se encontró con la obra torres del

silencio que estaba casi terminada y por la cual se tomó posesión de la misma y se acordó en las reuniones de comité de obra con el IDURI, la Gobernación del Casanare seguir con la construcción de la obra, pero la aseguradora no quiso ampliar la póliza, por ello no se pudo continuar la construcción.

Se observa, que el constructor Wilhelm Barrios Hernández tenía negocios en varios lugares de Colombia, como puerto Boyacá, venta quemada, Yopal Casanare, Arauca, lo cual genera complicaciones porque el factor de competencia no está delimitado; por ejemplo, cuando se tomó posesión en el proyecto torres del silencio en el municipio de Yopal, la gobernación del Casanare interpuso una tutela cuando se fue a intervenir la obra, solicitando la terminación de los apartamentos. Luego, el agente especial trasladó los dineros del encargo de la fiduciaria Servitrust GNB Sudameris a la Gobernación de Casanare, porque determinó que eran dineros públicos y no se podían tomar posesión, lo cual dejó sin esos recursos al agente especial.

Por ello, debería haber Jerarquía de la intervención cuando son varios los municipios afectados, quien tiene la preferencia será el que primero intervenga o se podría continuar con la obra si hay un avance significativo del proyecto.

Otros ejemplos sucedieron en Tunja en estancia del Roble y torres del parque, donde el constructor intervenido tenía una unión temporal, con el municipio y Ecovivienda, la cual decidió terminar con ese convenio y liquidarlo, por lo que la obra se entregó a Tunja para que verificara el estado, ya que en un estudio se encontraron una serie de irregularidades en el sistema constructivo de torres del parque, que terminaría con la demolición de dos torres, por ello, sólo se intervino al constructor.

En Venta quemada no tenían regulado el tema, cuando se envió el oficio para obtener información, la Alcaldía no la brindó e indicó que no entendía el motivo y alcance de la medida de toma de posesión.

En esos casos, deberían ser municipios de mayor categoría o el departamento quienes ejerzan el control a los constructores, los cuales pueden tener más músculo financiero que municipios de sexta categoría. Todo lo anterior debería regularse en el Congreso, lo mismo sucede cuando el intervenido tenía su sede en Bogotá, la oficina central se opuso y por ello, tuvo que ser ocupada con ayuda de la Policía.

También se debe regular el tema de la colaboración del constructor, ya que no hay nada que lo obligue a brindar la información para la toma de posesión o realizar un balance real de los estados financieros, es el agente especial que con su inventiva tiene que descubrir todo lo que hay detrás del intervenido. También, las aseguradoras deberían renovar las pólizas para continuar con las obras más avanzadas en caso de intervención, porque en el proyecto Torres del silencio de Yopal estas no las ampliaron o actualizaron, razón por la cual la Gobernación y el constructor Wilhelm Barrios Hernández terminaron bilateralmente el convenio y lo liquidaron, entregándose la obra a la Gobernación del Casanare.

Otros inconvenientes son los bienes muebles embargados (maquinaria, materiales y herramientas), los cuales sufren deterioro parcial o total, y terminan vendiéndose por menor precio o en últimas por chatarra para pagar las obligaciones del constructor o las generadas en el transporte y vigilancia de las mismas; igual problemática se presenta con los hurtos que se producen en las obras abandonadas que reducen los pocos activos encontrados, y los que se encuentran deben ir a pagar las acreencias del Banco Sudameris toda vez que el constructor hizo cesión de derechos; en síntesis, son más los gastos que produce el intervenido a estas alturas, porque la iliquidez de su patrimonio no permite solventar todos los incumplimientos que generó y el abandono de algunas obras de tiempo atrás.

A los problemas mencionados le surgen más inconvenientes encontrados en el camino, ya que el incumplimiento del constructor menoscaba el patrimonio y sueños de muchas familias, las cuales toman posesión de las construcciones intervenidas para disminuir en algo sus pérdidas, por lo que las entidades respectivas deben

iniciar el respectivo proceso de desalojo; eso sin contar con las personas que nada tienen que ver con los proyectos y que se aprovechan para pescar en río revuelto, y obtener un provecho tramposo.

Para finalizar, según informe del interventor de marzo de 2021, se recomendó la liquidación forzosa administrativa de acuerdo al decreto 2555 de 2010 título III, por cuanto a la fecha no se pudo establecer con claridad el estado financiero del intervenido, y ha fenecido el plazo de un año prorrogado por otro más, establecido en el inciso 3 del numeral 2 del artículo 116 del Decreto Ley 663 de 1993 modificado por el artículo 22 de la ley 510 de 1999, para subsanar las causales que dieron origen a la toma de posesión.

Por otro lado, mediante la resolución 007 del 07 de octubre de 2016 el Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana del Municipio de Paipa toma posesión de los negocios bienes y haberes de la promotora de vivienda social provisocial S.A.S., este es otro caso que tiene aristas diferentes al anterior, por cuanto la toma de posesión se realiza a una persona jurídica.

Al respecto sobre el trabajo del agente especial para este caso, el intervenido no tenía flujo de caja y sólo se logró identificar un predio para pagar las acreencias de la sociedad intervenida, y se realizó la intervención en cuentas bancarias pero la Dirección de Impuesto y aduanas Nacionales (DIAN) las embargó, debido a las acreencias fiscales del intervenido, y los mandamientos de pago librados en su contra.

El tema con la Dian debe ser regulado, porque el Estado en cabeza de esta entidad tiene que hacerse parte de esas intervenciones, hay ocasiones en que al agente especial se ve en la obligación de abrir una cuenta bancaria por la que se deben pagar impuestos sobre esa cuenta.

Finalmente, el Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana del Municipio de Paipa, mediante la Resolución 014- 2021 ordenó la liquidación forzosa administrativa de la promotora de vivienda social provisocial S.A.S., Provisocial, tras más de cuatro años de intervención, sin que fuera posible a que tuviera condiciones de viabilidad; lo anterior, debido a todos los pasivos (más de tres mil millones de pesos) no cancelados incluyendo las obligaciones fiscales, la gravedad de la situación financiera, los procesos civiles, laborales y administrativos en curso, conllevan a que la persona jurídica no pueda seguir con su actividad económica.

Conclusiones

Al llegar a este punto, el objetivo general trazado para darle solución a la problemática consistió en identificar la relación existente entre las garantías constitucionales y legales con que cuenta el Municipio de Paipa para garantizar plenamente los derechos de los compradores de vivienda de urbana, y las limitaciones de la misma entidad territorial para ejercer la función de inspección, vigilancia y control en el caso de los compradores de vivienda de urbana.

Sobre esto hay que indicar que no hay duda que la autoridad administrativa que tiene las competencias actuales relacionadas con el control y vigilancia de la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda de que tratan la Ley 66 de 1968 y el Decreto extraordinario 2610 de 1979 son los municipios y sus entidades o el Distrito según el caso, de acuerdo a la competencia que le delega el Concejo de cada ente; pero, en un principio se había establecido que le otorgaban el término de 6 meses y le ordenaban a la súper intendencia Bancaria para que capacitara a los municipios, lo cual no ocurrió.

La anterior falencia cobra mayor fuerza cuando entidades categoría 6 se enfrentan con constructores que tienen mayor músculo financiero, y no hay presupuesto en caso de un incumplimiento, por ello, el control y vigilancia debería estar en cabeza del departamento para estas pequeñas entidades territoriales.

Así las cosas, se evidenció que en los dos casos estudiados el término de la intervención feneció sin que se pudieran salvar las dos personas intervenidas, lo cual llevó a su liquidación forzosa después de más de cuatro años. Restándole aún más que las personas perjudicadas no obtuvieran solución para adquirir una vivienda y otras obras también fueron damnificadas con el mal proceder de los constructores.

Las limitaciones que tienen los Municipios para la inspección y vigilancia de las actividades relacionadas con la construcción de inmuebles destinados a vivienda, de acuerdo a un estudio de caso realizado en el último quinquenio en el Municipio de Paipa, fueron variadas, desde la falta de fondos, pasando por el deterioro de los así las cosas, se encontraron las siguientes restricciones:

El constructor Wilhelm Barrios Hernández no tenía fondos en ninguna cuenta lo cual denota que no tenía como responder ante cualquier eventualidad, hizo consorcios para realizar una obra, los cuales también entran en liquidación con todo y socio que es el que en últimas aporta la plata.

Otro limitante que se presentó, es cuando hay una unión temporal con un municipio, siendo difícil intervenir un socio que es público; ante esto, la solución fue intervenir el grado de participación que tiene el constructor en la unión. También, existió problemática con las notificaciones, las cuales debe hacerlo el instituto de vivienda del Municipio en forma personal, y no el agente especial.

Igualmente, se presenta el inconveniente de la competencia del municipio, que decían que la había perdido porque actuaba por fuera de los seis meses establecidos en la ley; pero, la Constitución es suprema y prevalece sobre la norma y la competencia sigue en los concejos municipales.

Por otro lado, la resolución 007 del 07 de octubre de 2016 el Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana del Municipio de Paipa ordenó la toma posesión de los negocios bienes y haberes de la promotora de vivienda social provisocial S.A.S., la cual terminó en el año 2021 sin conseguir el objetivo de volverla viable. Era tan complicada su situación financiera, que en los más de 4 años que duró intervenida, aumentaron los reclamos de acreencias y la iliquidez se hizo presente desde el inicio del trámite administrativo.

Igualmente, los inventarios fueron reduciéndose por el deterioro de los mismos, mientras que las cuentas por pagar iban en aumento. Lo mismo ocurrió con la maquinaria, materiales de construcción que el agente apropió del constructor Wilhelm Barrios Hernández, fue hurtada y alguna se deterioró por la falta de cuidado en los años de la intervención.

Las garantías constitucionales y legales con que cuentan los compradores de vivienda de urbana en Colombia, se encuentran en el numeral 7 del artículo 313 de la Carta Política de 1991, que establece sin ambigüedades las competencias para que las entidades territoriales municipales ejerzan la función de inspección, vigilancia y control sobre los constructores.

Igualmente, la Ley 66 de 1968, el Decreto extraordinario 2610 de 1979, las Leyes 2610 de 1979, 136 de 1994, 388 de 1997, 2150 de 1995, y el decreto 2555 de 2010, les dan las herramientas a las entidades municipales para que hagan efectiva la toma de posesión sobre constructores incumplidos y se embarguen, retengan bienes muebles e inmuebles en todo el territorio nacional, con el fin de tener activos para responderle a los ciudadanos afectados.

Es menester interpretar las normas en beneficio de las comunidades afectadas por los constructores incumplidos, y por ello se demostró que la toma de posesión de los bienes y haberes de los constructores intervenidos se tornan inocuas si no hay activos que respalden las obligaciones contraídas por los incumplidos. Lo cual se subsana, si previamente a realizar cualquier obra se constituyen garantías conforme al número de inmuebles a construir, es decir, entre más unidades más respaldo financiero tiene que establecer.

Referencias

Autores

Briones G. (1981). La formulación de problemas de investigación social. Segunda edición, Bogotá Colombia. Ediciones Uniandes.

Duque, N. (2017). Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia. Revista Derecho del Estado no.38 Bogotá Jan./June.

Moncayo Jiménez, E. (2004). Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana. Bogotá: Universidad Nacional.

Sabino C. (1980). El proceso de investigación, el cid editores.

Legislación

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Colombiana. Gacetas Asamblea Constituyente de 1991: 4, 5, 8, 12, 13, 21, 23, 24, 25, 26A, 28, 34, 35, 39, 62, 83, 84, 87, 90, 112 y 119.

Consejo de Estado. (1996). Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 09 de abril Radicación Número: C-289. Muñoz. Actor: Superintendencia de Sociedades. Consejero Ponente: Ernesto Rafael Ariza.

Consejo de Estado. (2011). Sentencia Radicación: 47 001 23 31 000 1997 04388 01 (17737). Actor: Carlos Proenza Lanao y otros. Demandado: Nación-Ministerio de Hacienda-Ministerio de Desarrollo Económico-Distrito de Santa Marta. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Congreso de Colombia. Ley 66 de 1968. Diario oficial. 32681 del 28 de diciembre.

Congreso de Colombia. Ley 136 de 1994. Diario Oficial No. 41.377 de 2 de junio.

Congreso de Colombia. Ley 222 de 1995. Diario Oficial No. 42.156, de 20 de diciembre.

Congreso de Colombia. Ley 388 de 1997. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio.

Congreso de Colombia. Ley 510 de 1999. Diario Oficial No 43.654 de 4 de agosto.

Congreso de Colombia. Ley 675 de 2001. Diario Oficial No. 44.509, de 4 de agosto.

Municipio de Sogamoso. (2000). Acuerdo Municipal 096, por medio del cual se adoptó el POT.

Presidente de la República. Decreto Ley 2610 del 26 de octubre de 1979. Diario oficial. No. 35393.

Presidente de la República. Decreto Ley 078 del 15 de enero de 1987. Diario oficial. No. 37757.

Presidente de la República. Decreto 497 del 17 de marzo de 1987. Diario oficial. No. 37818.

Presidente de la República. Decreto 1555 del 3 de agosto de 1988. Diario oficial. No. 38445. Derogado por el decreto 405 de 1994.

Presidente de la República. Decreto extraordinario 2155 del 30 de diciembre de 1992. Diario oficial. No. 40704.

Presidente de la República. Decreto 405 del 18 de febrero de 1994. Diario oficial. No. 41230.

Superintendencia de Sociedades. Circular Externa 007 de septiembre 07 de 1996.

Superintendencia de Sociedades. Circular Externa 008 de septiembre 17 de 1996.

Tribunal Superior de distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo. (2008). Sala Única de Decisión. Sentencia 22 de mayo de 2008 radicado 1557593103002-1998-0196-0.

ANEXOS

Preguntas focalizadas

NOMBRE

CARGO

1- En su territorio ¿Qué ente municipal tiene la competencia para vigilar la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda de que tratan la Ley 66 de 1968 y el Decreto extraordinario 2610 de 1979?

2- Cuáles han sido los principales problemas para asumir esta competencia

3- Cuáles son los principales argumentos defensivos de las constructoras que exponen ante este trámite, para no ser sancionados por incumplimientos

4- Cuáles son las sanciones que les imponen a quienes construyen y enajenan los inmuebles destinados a vivienda de que tratan la Ley 66 de 1968 y el Decreto extraordinario 2610 de 1979?

5- Cuánto tiempo dura el trámite