



**Conflicto Jurídico sobre Irregularidades en la expedición de Licencias de Construcción
en Medellín - 2023**

Jani Oliva Martínez Martínez
Kelly Vanessa Pardo Taborda

Asesor
Edgar William Cerón Gonzalez

Facultad de Derecho
Universidad Autónoma Latinoamericana
Medellín, 2023

Contenido

| | |
|--|----|
| Sumario | 7 |
| Resumen..... | 7 |
| Abstract..... | 8 |
| Introducción..... | 9 |
| Capítulo 1. Aproximación conceptual a la idea de licencia de construcción | 15 |
| 1.1 Base racional | 15 |
| 1.2 Conflicto jurídico..... | 16 |
| 1.3 Principialística | 18 |
| 1.4 Licencia de construcción..... | 19 |
| Capítulo 2. Marco normativo y de responsabilidades administrativas del constructor | 21 |
| 2.1 Legislación | 22 |
| 2.2 Entidades regulatorias..... | 27 |
| 2.2.1 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público | 28 |
| 2.2.2 El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio | 30 |
| 2.3 Norma técnica..... | 33 |
| Capítulo 3. Panorama de irregularidades de la construcción en Medellín | 36 |
| 3.1 Tierra, paisaje y territorialización..... | 36 |
| 3.2 Construcción e irregularidades..... | 37 |
| 3.3 Panorama..... | 38 |
| 3.4 Los intereses y el conflicto..... | 40 |
| Conclusiones..... | 45 |
| Bibliografía..... | 47 |
| Normatividad y Jurisprudencia | 50 |

| | |
|--|----|
| ANEXOS..... | 55 |
| Anexo A. Diseño de fichas | 55 |
| Anexo B. Sumario Anteproyecto de Monografía..... | 56 |

Lista de tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 2. Matriz categorial..... | 12 |
| Tabla 1. Relación de edificaciones enfermas en Medellín | 43 |
| Tabla 3. Ficha de análisis comparado | 55 |
| Tabla 4. Ficha bibliográfica | 56 |

“Los edificios no se caen por falta de conocimiento sino de ética”

Brocardo popular

“Ahí está su... casa pintada”

De la Película La Estrategia del Caracol

Dedicatoria

Hay un ser que va conmigo a lo largo de la existencia, es mi madre Dolly Taborda. A ella el afecto, la alegría de tener reservado al final del día el abrazo necesario para empezar. Como nunca vamos solos por el mundo; quiero que este trabajo en el que quedan reflejados sueños y conocimiento sea un gesto de agradecimiento a la doctora Alba Luz Acosta Medina, jefe, amiga y cristal por el que comprendí que las utopías son realidades. A mis vástagos, mis hijos, Erick y Jean Paul tesoro invaluable en el que guardo mi amor. A Juan Pablo Dávila, a quien agradezco inmensamente sus pasos a mi lado. A Francisco Javier Dávila Rojo, que se fue al cielo y no alcanzo a usar ese traje que tenía reservado para mis grados. Y, a mi Papá, hermanos, sobrinos y amigos, quienes tuvieron la fe intacta en mí desde el primer segundo.

A ellas y ellos, muchas gracias.

Kelly Vanessa Pardo Taborda.

A mi madre Gilma Rosa Martínez y Daniel Naranjo mi hijo. Al lado de estas dos personas he descubierto que la vida avanza por una senda de sentido que se reconfigura en sí misma, el amor más puro traducido en la esperanza mayor. Y, cuando del amor y la esperanza son una conjugación, deseo que este trabajo sea en extensivo una dedicatoria que llegue al corazón de Juan Camilo Duque, mi novio y compañero de luchas por la vida.

Gracias;

Jani Oliva Martínez Martínez

Agradecimientos

La gratitud es el sentimiento noble que tiene su soporte en la memoria, gñemosine en el tiempo que engrandece el intelecto sobre la transformación de la personalidad. Siendo así, queremos hacer explícito nuestro sentido de agradecimiento inmenso a nuestra alma mater Unaula. Cierta día llegamos a este claustro díscolas aspirando a ocupar un lugar en la vida y hoy la Universidad nos lo propicia. Pero la universidad es siempre suma de compañeros y de maestros; en especial maestros que en el ambiente de las aulas supieron direccionar nuestra ruta en derecho por el pensamiento jurídico, el reconocimiento del Estado y lo más importante; la afirmación ética de los derechos fundamentales por los cuales en todo tiempo permanecemos humanos.

A nuestro asesor William Cerón, agradecemos su presencia y su ayuda, un regalo de gran valor, gracias por su apoyo constante, y por ser parte de este equipo de trabajo. Eres un ejemplo a seguir, y tu conocimiento ha sido fundamental. Gracias por tu tiempo y esfuerzo, y por hacer de este proyecto algo especial.

Gracias; muchas gracias.

Jani Oliva Martínez Martínez & Kelly Vanessa Pardo Taborda

Sumario

Resumen. Abstract. Introducción. Capítulo 1. Aproximación conceptual a la idea de licencia de construcción. 1.1 Base racional. 1.2 Conflicto jurídico. 1.3 Principialística. 1.4 Licencia de construcción. Capítulo 2. Marco normativo y de responsabilidades administrativas del constructor. 2.1 Legislación. 2.2 Entidades regulatorias. 2.2.1 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2.2.2 El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2.3 Norma técnica. Capítulo 3. Panorama de irregularidades de la construcción en Medellín. 3.1 Tierra, paisaje y territorialización. 3.2 Construcción e irregularidades. 3.3 Panorama. 3.4 Los intereses y el conflicto. Conclusiones. Bibliografía. Anexos.

Resumen

El texto monográfico que se presenta tiene como objeto la licencia de construcción en el marco de un conflicto jurídico de orden administrativo. Se parte de una hipótesis de trabajo en la que se plantea que en Medellín existen prácticas de construcción riesgosa que al margen de los protocolos internacionales de construcción responden a intereses particulares sin tener en cuenta la seguridad jurídica y comercial de los ciudadanos. Se hace un rastreo bibliográfico en bases de datos dentro de las cuales está *ebSCO*, *multilegis*, *scopus*, *science direct*, *scielo*, entre otras. Se pretende demostrar en las conclusiones que el proceso de licenciamiento para proyectos de construcción en Medellín está cooptado por intereses particulares con detrimento

para los compradores de vivienda e inmuebles comerciales sin que el Estado responda objetivamente desde el marco jurídico del derecho administrativo.

Palabras clave: licencia de construcción, marco normativo, irregularidades administrativas, jurisprudencia y derecho administrativo.

Abstract

The monographic text that is presented has as its object the construction license in the framework of a legal conflict of an administrative nature. It is based on a working hypothesis in which it is stated that in Medellín there are risky construction practices that, outside of international construction protocols, respond to particular interests without taking into account the legal and commercial security of citizens. A bibliographic search is carried out in databases *such as ebsco, multilegis, scopus, science direct, scielo*, among others. It is intended to demonstrate in the conclusions that the licensing process for construction projects in Medellín is co-opted by private interests to the detriment of home buyers and commercial real estate without the State responding objectively from the legal framework of administrative law.

Keywords: construction license, regulatory framework, administrative irregularities, jurisprudence and administrative law.

Introducción

El análisis que se aborda en este estudio define su objeto en la *licencia de construcción* en calidad de documento esencial exigible en la gestión pública para la ejecución de proyectos de edificación en sector urbano y rural que, en el ámbito del *derecho administrativo* en lo privado o lo público, determinan la seguridad ciudadana desde la responsabilidad constitucional del Estado.

Se trata de un estudio diseñado en el enfoque heurístico de la investigación descriptiva. Lo primero se comprende por cuanto el fundamento de los datos se soporta en bases documentales: normatividad, jurídicas, jurisprudencia, análisis comparado de textos, entre otros. Y en lo que respecta al enfoque descriptivo, es de aclarar que la monografía no se desarrolla en el escenario propiamente experimental, sino que se sitúa en la lectura crítica de situaciones relacionadas con el conflicto de la licencia de construcción en Medellín como escenario.

A lo largo del siglo XX, Medellín es una metrópoli que ha aumentado el uso de su suelo de forma exponencial. Según datos de la Gobernación de Antioquia (Departamento de Planeación), en 1905, la ciudad tenía 54.946 habitantes y tres décadas luego, en 1938 registraba 168.266 habitantes, triplicando su densidad poblacional (Gobernación de Antioquia, pág. 2005). El asunto no despertaría tanto interés si culminada la centuria, la ciudad sobrepasó

los 2'000.000 de habitantes y a 2020, el Departamento Nacional de Estadística registra que en este suelo habitan 2,569.000 personas.

La curva de crecimiento es vertiginosa máxime si, estos exponentes se verifican desde impactos como el uso del suelo tanto con fines de vivienda (que constituye una necesidad fundamental), como para uso industrial, cada vez que una sociedad debe garantizar el ejercicio libre del trabajo digno y la industria.

Medellín sienta sus bases tanto en el trabajo como en la creación de riqueza mediante formas diversas de explotación del suelo, exportación y demás variables de desarrollo que fueron características en el siglo XX. Desde estos argumentos es razonable que junto al crecimiento poblacional el Estado se ha visto en la obligación de crear normas que protejan tanto el uso adecuado del suelo (aspecto problemático), como los derechos fundamentales cuando se trata de edificar de manera deliberada, propiciando espacios para la vivienda, la movilidad y el trabajo.

Con fundamento en estas hipótesis, y sobre la base de que en Medellín la construcción ha generado grandes problemas con dolo para las comunidades, este análisis define su proyección de investigación desde tres objetivos específicos así: el primero será caracterizar el conflicto Jurídico y jurisprudencial desde la problemática de los *edificios enfermos* en Medellín, esta última una categoría que aparece después que en la ciudad se registran daños irreversibles en materia de construcción que han cobrado víctimas humanas, detrimento patrimonial, daño colateral y que son materia de investigación jurídica por parte de las altas cortes del Estado: Consejo de Estado, Corte Constitucional y Corte Penal.

El segundo objetivo en importancia busca determinar el trámite administrativo para la expedición de licencias de construcción en Medellín. Se trata de una formulación en la que este análisis considera pertinente responder a la pregunta *¿Qué se necesita en Medellín para adelantar un proyecto de construcción?* Interesa saber, si el trámite se acoge a la normatividad nacional e internacional admitida en Colombia por *bloque de constitucionalidad* (Kelsen, 1982), en cumplimiento del artículo 93 de la Constitución Política de 1991.

Por último, objetivo, se pretende que en este estudio puedan identificar elementos de responsabilidad jurídica ante las irregularidades en la construcción de edificios en Medellín,

caso demostrado y objeto de intervención jurídica desde diversas unidades residenciales que al paso del tiempo han colapsado sin que se demuestre el compromiso y la responsabilidad empresarial del constructor.

Atendiendo a este planteamiento, los instrumentos de análisis serán la ficha documental, la sistematización en tablas apoyadas por programas de Excel, para su disposición en el texto. El acervo bibliográfico se incorpora en el proceso de fundamentación a lo largo de la elaboración procurando dar elementos de autoridad en la fundamentación argumentativa. En ese sentido, el objetivo general es como se contempla en el planteamiento: *analizar mediante revisión documental el conflicto Jurídico y jurisprudencial de irregularidades en la expedición de Licencias de construcción en Medellín en el periodo 2019-2023.*

En el análisis se instrumentaliza desde una metodología documental con enfoque heurístico sobre el propósito de realizar un análisis comparado, siguiendo las orientaciones que para el efecto expone Cesar Bernal (2019). Lo anterior para exponer que se parte de un abordaje documental que comprende jurisprudencia y normatividad, teorización y rastreo bibliográfico, acudiendo como elemento probatorio; el trabajo de los medios en la divulgación de las irregularidades que son el objeto central de estudio.

La investigación busca encontrar elementos de tipo descriptivo para el desarrollo de un texto monográfico, por lo tanto, se propone un método cualitativo, orientado al análisis y la interpretación documental. Desde el plano de las interpretaciones, el análisis acude a los postulados hermenéuticos de Ricoeur, P, en lo que concierne al abordaje del conflicto, específicamente en su obra, El Conflicto de las Interpretaciones: ensayos de hermenéutica (Ricoeur, 2008). Pero desde una perspectiva propiamente jurídica, el enfoque acoge las tesis de J. Rawls, sobre el concepto de base racional que rige cuando el litigio es sobre garantías plurales (Rawls, 2008).

En torno a lo que implica el abordaje documental, es importante destacar que el análisis ha definido tres categorías sobre las cuales se espera desarrollar un diseño crítico en torno al objeto contenido en la licencia de construcción, una figura de carácter administrativo cuyo escenario es la ciudad Medellín.

La siguiente tabla ilustra alcance y método para cada categoría insertada en el diseño metodológico:

Tabla 1. Matriz categorial

| MATRÍZ CATEGORIAL | | |
|---------------------------------|---|--|
| Categoría | Alcance | Método |
| Licencias de construcción | Marco jurídico que protege y promueve la actividad de la construcción en Medellín. | Compilación documental |
| Trámite jurídico | Competencias, instancias y facultades que participan en la legitimación jurídica de la licencia de construcción. | Análisis de cumplimiento. |
| Irregularidades administrativas | Descripción de responsabilidad administrativas que recaen sobre las entidades desde la perspectiva de los derechos fundamentales y el bloque de constitucionalidad en Colombia. | Revisión de políticas de construcción. |

Fuente: diseño propio (2023)

Desde el punto de vista de los instrumentos de análisis, se acoge la técnica heurística de la hermenéutica, en el sentido crítico. En tal orden, este análisis identifica los siguientes instrumentos: la ficha de análisis comparado y la ficha bibliográfica. Mediante estas herramientas se espera ubicar un material de interpretación en enfoque jurídico comparado.

Se incorporan a este análisis dos tipos de instrumentos, cuya información se dispone en fichas por un lado de análisis comparado y por el otro de orden bibliográfico: “Las fichas son los instrumentos tradicionales para ir recabando los datos de la investigación, fáciles de manejar y con los datos resumidos o bien “digeridos” de los autores, el trabajo de la redacción” (Baena Paz, 2017). La ficha de análisis comparado para el abordaje de los materiales de información directa conserva información de acuerdos, disposiciones, directrices y resoluciones.

Se espera que la elaboración que se proyecta desde esta monografía aporte elementos de discusión jurídicos y jurisprudenciales al tema de la construcción en Medellín. Lo propio será posible desde una búsqueda documentada no solo en el texto jurídico sino periodístico y cineástico, porque desde ahí, en el arte de las representaciones también tiene lugar la indignación de la ciudadanía cuando sabe que es afectada tanto en sus ideales como en sus derechos fundamentales.

Es de destacar que desde el paradigma jurídico se recurre a las aportaciones en *lege ferenda* que desarrolla la escuela de Courtis, C & Atienza, M, en su obra cumbre: *Observar la Ley: ensayos de Hermenéutica Jurídica* (2016, 127). Se incorpora el paradigma de ferenda

por cuanto se trata de un estudio en el orden descriptivo que no pretende obliterar o cambiar el establecimiento, pero sí dar elementos de juicio porque en Colombia la problemática de la construcción adquiere en *la licencia* de construcción, un punto de discusión de interés público que afecta la seguridad, los *derechos fundamentales* y la integridad de la propiedad privada como componente esencial de la democracia política (Rawls, 2015).

Desde una perspectiva teórica el análisis admite la revisión de *bloque de constitucionalidad* (Constitución Política, Artículo 93. 1991), en el entendido que en la actividad de construcción se cruzan establecimientos de orden internacional que según Kelsen, H (1982) entran en el ordenamiento jurídico en calidad de norma constitutiva de obligatorio cumplimiento. Aspectos como el territorio, las políticas de gentrificación que surgen con el urbanismo, el cuidado del medio ambiente (Colombia. Ley 99, 1993), lo público y lo privado son categorías que la Constitución (1991), pone en resonancia con el orden internacional para la protección de la ciudadanía globales.

Todos los elementos expuestos son para precisar que el planteamiento de la investigación que se propone define como objeto en el *conflicto Jurídico y Jurisprudencial de Irregularidades* en el proceso de expedición de *Licencias de Construcción* en Medellín. Es un análisis de tipo descriptivo que en enfoque de *lege ferenda* (Courtis, 2016), pretende hacer una heurística de la problemática como aporte al debate actual de la construcción en la ciudad de Medellín. Es por ello por lo que la pregunta problematizadora que moviliza el análisis es: *¿Qué elementos Jurídicos y jurisprudenciales permiten determinar irregularidades en la expedición de Licencias de construcción en Medellín?*

Se trata de perfilar un resultado de interpretación documental, como ya se ha dicho que asume como objeto la figura de la *licencia de construcción*, documento por el cual se autoriza por parte de los entes territoriales, a los particulares para que, de manera individual u organizacional, adelanten proyectos ingenieriles de construcción, acordes con lo establecido en la Ley 400 de 1997, por la cual se sabe que corresponde a las dependencias “distritales o municipales conceder licencias de construcción, exigencia y vigilancia de su cumplimiento. Estas se abstendrán de aprobar los proyectos o planos de construcciones que no cumplan con las normas señaladas en esta ley o sus reglamentos” (Artículo, 2).

Expuestos estos elementos es necesario dar paso a la distribución de la investigación: en el capítulo *I Aproximación conceptual a la idea de licencia*, se desarrollan las categorías de análisis que parten de la noción del instrumento público denominado licencia, los trámites y las dependencias que adquieren responsabilidad jurídica en el proceso de la expedición.

El capítulo II. Marco normativo de responsabilidades, hace un desarrollo jurídico y jurisprudencial de la formulación planteada y se perfila el conflicto como una realidad latente en Medellín que implica la participación del Estado en función de la protección de los ciudadanos, sus derechos fundamentales, sus bienes y la integridad.

En el capítulo III. Panorama de irregularidades, el análisis es de corte fenomenológica. Desde una perspectiva jurídica se buscan las causas que han permitido la existencia de esta problemática de ciudad tratando de ofrecer un descriptivo que aporte al establecimiento: los edificios enfermos no forman parte de la ficción, sino que corresponden a una realidad que a su paso registra víctimas y daños, ya a esta altura; irreparables para la vida de ciertos afectados.

Al final de la monografía se presenta un capítulo de conclusiones que reúnen impresiones, pero más allá, buscan consolidar elementos de discusión en materia de *licencia de construcción* no sólo para Medellín sino para el país. El daño causado por algunas empresas constructoras a la ciudadanía debe ser objeto de preocupación para el legislativo y por lo tanto este análisis busca que en *lege ferenda*, la academia incluya el concepto dentro de las crisis de corrupción que permean la actividad comercial y en ocasiones cooptan el Estado.

Capítulo 1. Aproximación conceptual a la idea de licencia de construcción

El paradigma que orienta este análisis monográfico se funda en el derecho positivo y se consideran para su desarrollo las aportaciones de Kelsen (1982). En este orden de ideas es importante determinar que se trata de una interpretación normativa “puesto que la norma es específicamente social, socio normativa” (p. 97). Dentro de lo normativo, el análisis se proyecta en un enfoque comparado del derecho y admite la revisión e interpretación de textos jurídicos. Y como apropiación teórico-conceptual en el despeje de los principios que orientan el desarrollo, se hará en esta parte un recorrido por las ideas de base racional en lo referente a la acción de contextualización teórica del concepto, conflicto jurídico, principialística, licencia de construcción; todo ello dentro del ámbito de la instrumentalización administrativa.

1.1 Base racional

El punto de partida que fundamenta este análisis con enfoque sociojurídico se funda en el principio expuesto por Raw, J., (2015) de *base racional* ¿A qué se alude con este concepto?

La idea de base racional es comprendida en el vano de participación social, donde los ciudadanos reconocen instrumentos de justicia en la convención de ciertos establecimientos legales que sustentan la acción del Estado en justos de garantías que se aplican con equidad para todos los contribuyentes de una organización, un ejemplo está en proyección de una base equitativa en materia de tributación, pero se puede percibir en otros ámbitos, al fin y al cabo Rawls, J. (2008), postula un concepto en la concepción filosófica del Estado. Para él la idea intuitiva en que se determina el principio de base racional, parte de que el bienestar social de una organización:

depende de un esquema de cooperación... ninguno debería llevar una vida satisfactoria, la división de ventajas debería ser tal que suscite cooperación voluntaria de los que toman parte, incluyendo a aquellos peor situados... esto puede esperarse si se proponen condiciones razonables. Los principios mencionados [son] una base según la cual los mejores dotados en su posición social pueden esperar la cooperación voluntaria de otros, necesaria para el bienestar de todos. (Rawls, Teoría de la Justicia, 2008, p. 28)

Los instrumentos que regulan la acción del Estado y su capacidad coercitiva están inherentemente articulados a la idea de base racional. En el entendido, la licencia de construcción, no se excluye de la categoría instrumental y a su modo legitima la pertinencia racional del ente territorial comprometido con el interés general de la ciudadanía en condición prevalente a la realización económica del particular.

1.2 Conflicto jurídico

En una perspectiva crítica del derecho, el conflicto jurídico, es la sustancialidad dinámica del Estado, organización superlativa donde se concentra todo el poder de una sociedad y que, según Bobbio, N (1998), debe ser “entendido restrictivamente, y

polémicamente, como el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo” (Bobbio, 1998, p. 39).

En la línea de Bobbio, N (1998), la génesis del *conflicto jurídico* es la sociedad civil como “esfera de las relaciones sociales, diferente a la esfera de las relaciones políticas” (p. 40). Pero ¿Qué puede ocupar un lugar en lo social que no sea político? Bobbio, está de acuerdo con Marx y Hegel, pero propone su propio concepto de sociedad civil en el sentido negativo del positivismo estatal y considera a la “sociedad civil como conjunto de relaciones no reguladas por el Estado... formas de asociación que los individuos forman entre sí para satisfacer sus intereses y sobre los cuales el Estado se sobrepone para regularlas, pero sin obstaculizar su desarrollo e impedir su renovación continua” (p. 41).

En toda institucionalidad, y en especial sobre la injerencia de lo público, tiene que abrirse espacio una capa de la sociedad con capacidad de interpretación de las acciones de gobierno y los funcionarios que administren los poderes del Estado. En tal sentido, resulta válido la cuestión respecto de los procesos y distribuciones legales que habilitan las relaciones económicas bajo la mirada del gobernante.

Acciones como licenciar se traducen en verbos como otorgar, aprobar, permitir, corroborar, cualidades de la actuación pública que merecen tanto el reconocimiento (porque son públicas y necesarias), como la inquietud de duda porque toda actuación que transige, sin discusión: de lo público a lo privado y de lo público a lo público pone de por medio a la ciudadanía. La revisión de estas actuaciones forma parte de la preocupación para una sociedad políticamente formada.

En el enfoque interpretativo la hermenéutica jurídica en la propuesta de Ricoeur (2008), fundamenta la pertinencia del abordaje del conflicto como una condición natural de la litis en el derecho, por lo tanto, el conflicto requiere de un análisis basado en los principios de la sociedad y las normas que la crean.

1.3 Principialística

Es importante para este análisis situar el valor de los principios que rigen el derecho considerando que en la administración de lo público se cruzan hilos que van de lo ético a lo político y aterrizan en los preceptos de las normas, en especial las que aluden a la administración (Ley 1006, 2006), la contratación (Ley 80, 1993) y el control disciplinario respecto de las funciones y competencias de los funcionarios públicos (Ley 1952, 2019). Todo lo anterior para expresar que si las normas están dadas para regular la actuación que licencia el hecho público, muy en el fondo de éstas reside una base de principialística que contiene los fundamentos éticos y morales que inspiran la voluntad con que se crea el Estado.

Para este análisis la principialística sitúa el plano epistemológico del derecho en toda su expresión, considerándola como la esfera fundamental del derecho, y en especial del derecho positivo de donde emerge la norma. Los principios son fundamentos que se instalan en una tradición universal del sentido común de los pueblos. En este sentido, las normas son su expresión material, en términos de derecho, su forma positiva. Las normas se expresan en el ordenamiento jurídico y se convierten en instrumento para la actuación del poder judicial. Dworkin, R (1998), las caracteriza en su condición de reglas.

El precepto en términos comparados con lo que expresa Alexi, R. conduce a comprender que las normas como reglas “se cumplen o no” (Dworkin, 1998, p. 24), funcionan como dispositivos de aplicación, y sostiene que éstas son “aplicables a la manera de todo-o-nada. Si se dan los hechos que estipula una regla, entonces o bien la regla es válida” (p. 24), o en su defecto, no. El análisis conduce a reconocer que los principios constituyen el punto de partida del *building (edificio)* de la construcción jurídica, por eso residen en una esfera *suprajurídica* a la que se llega por interpretación. De la solidez de esta base de principialística una nación perfila mediante el ejercicio hermenéutico de las cortes (para el Caso de Colombia Corte Constitucional, Sala Penal, Consejo de Estado) el valor de su jurisprudencia. Vuelve entonces en esta parte, la idea de base racional cuya importancia para este estudio toca de manera directa con las teorías de la justicia que expone Rawls, J. (Rawls, 2015, p. 28). La resonancia de estas ideas que aluden a puntos de equilibrio en el ejercicio de los derechos,

bienes y garantías, se haya presente en la interpretación del desempeño de función de la administración pública.

1.4 Licencia de construcción

Por cuanto es evidente que la acción del Estado se materializa en sus instrumentos y las actuaciones de quienes lo administran, es de importancia fundamental para este análisis abordar en específico el concepto de *licencia de construcción*.

Para empezar es de anotar que la licencia de construcción es un acto, resultado de acto administrativo en el que se comprometen responsabilidades tanto por parte del ente territorial que la expide, que para Medellín es la Secretaría de Planeación la persona natural o jurídica a quien le es otorgada. Se trata de un documento legal que cede competencias para edificación, demolición, adecuación de terrenos, vías, instalación de infraestructuras. Tratándose de que es un marco amplio el que cabe en el acto, la Secretaría de Planeación de Medellín se refiere al respecto en los siguientes términos:

De conformidad con el Decreto Nacional 1203 de 2017 que, Modifica el artículo 2.2.6.1.1.15 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, “El titular de la licencia será el responsable de todas las obligaciones urbanísticas y arquitectónicas adquiridas con ocasión de su expedición y, extracontractualmente, por los perjuicios que se causaren a terceros en desarrollo de ésta. (Medellín, Subsecretaría de Control Urbanístico. Resolución No 202150177708 de 2021)

En conexidad con la norma citada por el ente administrativo, la *licencia de construcción* es un requisito intransferible y de obligatorio cumplimiento que se somete a lo establecido en el artículo 2.2.6.1.1.1, del Decreto Nacional 1203 de 2017 por cuanto otorgándose de forma individual y discriminada, genera interés general abriendo la posibilidad de daño para quienes de forma directa o indirecta se afectarán con la ejecución de los alcances de la licencia otorgada. De esta manera queda claro que:

Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios, de expansión urbana y rurales, se requiere licencia urbanística correspondiente. Igualmente se requerirá licencia para la ocupación del espacio público o para la intervención del mismo salvo que la ocupación u obra se ejecute en cumplimiento de las funciones de las entidades públicas competentes (Decreto Nacional 1203 de 2017).

Desde una perspectiva hermenéutica se interpretan a partir del marco normativo, los preceptos de compromiso y responsabilidad administrativa. Es evidente que estos ponen en discusión efectos consecuentes derivados, en el caso específico de decisión que surge con la expedición de *la licencia de construcción* con favorabilidad para cualquier interesado.

Se trata de un auto que compromete al interior del ordenamiento constitucional colombiano, espectro en el que se pueden reconocer derechos fundamentales que podrían ser vulnerados si el ente administrativo soslaya su compromiso de responsabilidad delegada a las curadurías. Garantías como la vida, la propiedad, la integridad, la seguridad, entre otros entran a ser cuestionadas con la ejecución del más elemental proyecto de construcción por lo cual se exige la actuación del Estado no solo autorizando sino haciendo seguimiento a la ejecución de las obras desde auditorías comparadas: que permisos se otorgan con la licencia, cuales estudios y planos se aportaron para la cesión de la fe pública y, lo más importante: si lo que se licencia coincide en todo con las ejecuciones en campo.

Dentro de los fines del Estado, se precisa en el artículo 2 de la Constitución (1991), que está el de defender la prevalencia de un orden justo, sobre la base de la protección económica, política y administrativa; en el marco de una democracia participativa que incluya a “todos en las decisiones que los afectan la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y la vigencia de un orden justo” (Numeral 2).

En el entendido que el Estado protege en Colombia tanto la integridad de los derechos fundamentales (Constitución Política, Título II, 1991), tanto como la seguridad económica de las personas naturales y jurídicas. Es sobre ese precepto que este análisis centra su

importancia en una preocupación compartida (entre lo público: el Estado y las instituciones y lo privado: los particulares), relacionada con la integridad y su vínculo ejecutorial que nace a partir de la expedición de la *licencia de construcción*.

Este estudio se hace pertinente por cuanto existe una normatividad de orden nacional e internacional en materia de gentrificación que pone la vida por encima de todo interés económico o administrativo. De tal forma, reconoce la ausencia de acciones contundentes que se desarrollen en función del seguimiento de los constructores en la ciudad para que sin detrimentos del desarrollo industrial, el derecho al trabajo y la actividad económica, se garantice la integridad de los derechos fundamentales que participan en el proceso.

Capítulo 2. Marco normativo y de responsabilidades administrativas del constructor

Tres componentes regulatorios, integran el marco normativo de la actividad industrial de la construcción en Colombia. En primer lugar, está la Constitución Política que es norma de normas, las Leyes, los decretos y las resoluciones. En segundo lugar, se ubican las entidades regulatorias y por último está la norma técnica. Con fundamento en este tríptico este análisis identifica el marco regulatorio que se describe a continuación.

2.1 Legislación

Obedeciendo los principios de constitucionalidad nacional, el marco normativo que se explora en este análisis parte de la Constitución como norma de normas. En tal sentido, el conflicto jurídico y jurisprudencial sobre irregularidades en la expedición de licencias de construcción en Medellín, reconoce desde una base racional el imperativo de protección de los derechos fundamentales contenidos en el título II de la Constitución, en especial aquellos que se relacionan con la vida (Artículo 11), la salud (Artículo 49), la seguridad, la integridad familiar (Artículo 43), la dignidad humana.

En lo que respecta a la conservación y uso razonal del territorio, el artículo 80 de la Constitución va a comprometer al Estado con todo tipo de intervención en los siguientes términos que por conexidad convergen en la acción de urbanismos ya sea en el sentido industrial de la actividad o de poblamiento desde circunstancias propiamente demográficas: “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución... deberá prevenir y controlar factores de deterioro ambiental, imponer sanciones y exigir la reparación de los daños causados” (Artículo 80).

La expedición de la *licencia de construcción* no podría ir en detrimento del derecho fundamental y universal a la vida y mucho menos de los que en conexidad con vida misma se pongan en riesgo, tal es el caso de las garantías protegidas por el derecho a la salud que consagra el artículo 49. En Medellín, esto constituye toda una preocupación en el sentido que la industria de la construcción registra fallas con consecuencias en estos dos aspectos: en el colapso del *edificio Space*, murieron 12 personas, un daño irreparable para la familia y la sociedad.

Este análisis investigó sus nombres y a nueve años de la tragedia cuando el alcalde de la ciudad Daniel Quintero hacía su alocución ante los medios de comunicación para anunciar la implosión del edificio *Continental Twers* construido con fallas estructurales por la firma CDO, las víctimas fueron proclamadas como un símbolo de la responsabilidad administrativa que debe residir en la gestión de la construcción en la ciudad. Ellos eran, dijo el mandatario: “Juan Esteban Cantor, Jaime Botero, Iván Darío González, Diego Hernández Ceballos, Juan

Carlos Botero Botero, Álvaro José Bolívar, Andrés Ricardo Castañeda, Luis Alfonso Marín, James Andrés Arango, Albeiro Antonio Alcaraz, Weimar Contreras y Jesús Adrián Colorado” (Teledellín, p. Editorial. 2022).

Luego de este prolegómeno en torno a las garantías fundamentales se procede a la construcción del marco normativo que en leyes, decretos y resoluciones que regulan la industria a nivel nacional y por consiguiente, incluida la ciudad como ente territorial de alto interés socioeconómico.

La Ley 61 de 1978 o Ley Orgánica de Desarrollo Urbano, modificada por la ley 0617 de 2000, introduce la categoría de urbanismos y crea un conjunto de disposiciones, dentro de las cuales está la licencia de construcción para la autorización de la ejecución de proyectos urbanísticos en el territorio nacional. En su artículo 2, esta norma establece lo siguiente:

El desarrollo de las áreas urbanas se regulará dentro de una política nacional de equilibrio entre las diversas regiones del territorio y entre las zonas rurales, urbanas y de conservación ecológica. Así mismo, se procurará la óptima utilización del suelo urbano y de los limitados recursos de inversión en vivienda, infraestructura y equipamiento. (Ley 61, 1978)

Aparece en el panorama de la industria la Ley 3 de 1991, que introduce al interior del ordenamiento constitucional de 1991, la revolución de la vivienda de interés social en Colombia. El Estado adquiere un compromiso con la incentivación de la vivienda, como mecanismo de protección económico e integral de la familia, como lo establece el artículo 43 de la Constitución de 1991. Esta Ley empieza por reformar el Instituto de Crédito Territorial – ICT, da paso la legitimación del subsidio familiar de vivienda vigente y fortalecido hasta la actualidad en el 2023, originando con ello lo que será el Sistema Nacional de Vivienda, un organismo concebido para la financiación, promoción, el mejoramiento, la rehabilitación y vigilancia de la construcción técnica en el país, que estará integrado por entidades públicas y privadas con funciones orientadas, tal y como lo expresa el artículo 1, a:

la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas. Las entidades integrantes actuarán de conformidad con las políticas y planes que adopte el Gobierno Nacional. El Sistema será un mecanismo de

coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las entidades que lo integran, con el propósito de lograr racionalidad y eficiencia en la asignación de los recursos y el desarrollo de políticas de vivienda de interés social. (Ley 3 de 1991)

Con la expedición de esta ley la relación entre el gobierno y el Estado se fortalece mediante la contratación con grandes consorcios de la construcción nacional. En primera se trata de una iniciativa que es a la vez conquista para los hogares más vulnerables del país que forman la clase trabajadora. Al interior de las ejecuciones, es quizás donde se empieza a exteriorizar el conflicto con los particulares cada vez que se hacen con fondos del Estado y de las familias sin responder de forma eficiente y segura con los compromisos fundamentales que implica el desarrollo de la industria de la construcción.

La Ley 400 de 1997, abordando diversos aspectos en materia de sismo resistencia, es la disposición que legitima la responsabilidad estatal respecto de la expedición de *licencia de construcción*, objeto de este análisis. En correlación con esto, el artículo 2 de esta disposición expone que:

Las construcciones en el territorio de la República deberán sujetarse a las normas establecidas en la Ley. Corresponde a las oficinas o dependencias distritales o municipales encargadas de conceder las licencias de construcción, la exigencia y vigilancia de su cumplimiento. Estas se abstendrán de aprobar los proyectos o planos de construcciones que no cumplan con la Ley o sus reglamentos. La construcción deberá sujetarse al correspondiente proyecto o planos aprobados. (Ley 400 de 1997)

Es importante anotar que, en conexidad con esta ley, el decreto 2525 de 2010 acuña el concepto extensivo de Modificación y revalidación en materia de licencias de construcción, acorde con disposiciones vinculantes a la actividad sísmica del territorio. Al respecto puntualiza la disposición en materia de modificación de licencias (lo que conduce a comprender que las mismas no son un documento rígido e inamovible), que las solicitudes en materia de modificación de “licencias de construcción vigentes y las solicitudes de revalidación de licencias de construcción se decidirán con base en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente que fundamentó la expedición de la licencia que se pretende modificar o revalidar”. (Ley 400, artículo 2, 1997)

Retornando al concepto de licencia de construcción o licencia urbanística, cabe destacar que el decreto 1600 de 2005, entra a precisar tanto el alcance como las tipologías que contiene dicho concepto. De esta forma se comprende por *licencia* una actuación administrativa en cuyo contenido se autoriza, se permite y admite la ejecución de un proyecto de construcción en el territorio con fines que pueden ir de lo familiar, a lo industrial, comercial y de movilidad social. En palabras del legislativo es un documento de autorización que expide:

el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, para adelantar obras de urbanización, construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento estructural, modificación, demolición de edificaciones; parcelación, loteo o subdivisión de predios, y para la intervención y ocupación del espacio público, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen y en las leyes y demás disposiciones. (Artículo 1)

La Ley 9 de 1979, por su parte incorpora la responsabilidad exigible a los urbanizadores frente a la ejecución de estudios sobre riesgo y amenaza derivados de condiciones como, riesgo natural o remoción en masa de material de tierra, humedades y filtraciones, inundaciones entre otros aspectos. En su artículo 2, la norma se refiere a los elementos exigibles para la expedición de licencias urbanísticas:

Antes de comenzar la construcción de cualquier edificación se procederá al saneamiento del terreno escogido. En caso de presentarse infestación por roedores u otras plagas, se procederá a la exterminación de estas y a construir las defensas necesarias para garantizar la seguridad de la edificación contra este tipo de riesgos. (Ley 9 de 1979)

Por lo tanto, en materia de responsabilidad por parte del Estado, será el Ministerio de Salud o sus delegatarios quien estarán facultados para establecer “las áreas y volúmenes mínimos de los espacios que conforman las edificaciones” (Artículo 169), lo que permite inferir que el Estado sí es responsable de la seguridad respecto de la industria de la

construcción y su sujeto vinculante directo en la eventualidad de un conflicto de intereses que tenga lugar en esta área del desarrollo social.

Todo lo anterior, está contenido dentro de concepto de normas urbanísticas que según la Ley 902 de 2004, están dirigidas al uso del suelo a partir de políticas convenidas en los diversos planes de desarrollo urbano adelantados por los entes territoriales o distritales. Si bien las normas urbanísticas otorgan competencias, también establecen responsabilidades por parte de las personas naturales o jurídicas. Es así como estas normas permiten usos del suelo, tanto como:

actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión... otorgan derechos e imponen obligaciones a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de instrumentos que se emplearán para que contribuyan a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones (Ley 902, artículo 1, numeral 2. 2004).

La Ley 388 de 1997 tiene por objeto el licenciamiento urbanístico, el Reconocimiento de Edificaciones y Legalización de Asentamientos Humanos. Desde esta norma se crea la categoría de ordenamiento territorial responsabilidad dirigida a los entes que administran el Estado. Dentro de sus funciones, acorde con esta norma, estará la de elaboración integral de “planes de desarrollo metropolitano y señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con lo previsto en la Ley 128 de 1994” (Artículo 7, numeral 3). Al revisar la nombrada ley, este análisis descubre que esta se refiere a la Ley Orgánica de áreas metropolitanas, definidas éstas como el reconocimiento de integración entre más de un municipio dentro de un territorio, lo que admite compartir políticas de ordenamiento territorial sin extralimitar, y siempre respetando las técnicas admitidas por el Estado a través del Icontec.

Los elementos aportados conducen a que en Colombia existe un marco legislativo amplio en materia de construcción, inclusive a los sectores más vulnerables de la sociedad.

Por lo tanto, el Decreto 1285 de 2015 del Ministerio de la Defensa Nacional, propone los lineamientos de construcción sostenible respecto de proyectos de edificaciones concebidos para el mejoramiento de la vida de las personas con recursos limitados, desde una perspectiva de uso sostenible y con responsabilidad ambiental. Por lo tanto, establece que es responsabilidad del Estado, definir criterios técnicos en materia de construcción sostenible: “El Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, adoptará mediante resolución, los parámetros y lineamientos técnicos para la Construcción Sostenible”. (Decreto 1285, artículo 2.2.7.1.2. 2015)

En conclusión, al objeto desarrollado en este acápite, es notable que en Colombia existe un marco jurídico destacado que se somete al ordenamiento constitucional, que se innova al paso del tiempo, las generaciones y la modernización urbana del territorio. Dichos establecimientos son coherentes por bloque de constitucionalidad con tratados internacionales que protegen la vida, la integridad y la salud de las personas (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948). Sin embargo, se percibe que, pese a todo el aparato jurídico, se presentan conflictos que ponen en cuestión los derechos fundamentales de las personas y que dan paso a la cuestión ¿por qué se caen los edificios en una ciudad como Medellín?

2.2 Entidades regulatorias

Se ubica en el concepto de *entidades regulatorias* a las instituciones que el Estado crea o en su defecto, faculta y reconoce para ejercer vigilancia y control de la actividad de la construcción en aspectos específicos. Atendiendo a que se trata de un campo amplio y complejo donde coinciden diversos intereses sociales y en especial de los particulares; las entidades definen su especialidad en enfoques que van del interés general de comunidad a los intereses particulares de las personas naturales o jurídicas. En todo sentido, las entidades regulatorias inspeccionan el funcionamiento de la actividad acorde con criterios de legalidad que se fundamentan en las leyes, los decretos y las resoluciones; pero que se demuestran con el debido cumplimiento de las normas técnicas que obligan al constructor al cumplimiento de protocolos de seguridad pública.

2.2.1 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Es una entre las instituciones del Estado más antigua en la configuración del gobierno nacional. Fue creado mediante Ley 31 de 1923 y se llamó en sus orígenes Ministerio de Hacienda y el Tesoro. Luego pasa a conservar el nombre exhibe su razón social en la actualidad. Atendiendo que en la estructura del Ministerio se crea la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, y que es mediante esta entidad que se asesora y se gestiona la inversión social del Estado en proyectos de diversos tipos incluidas las inversiones en materia de construcción y vivienda; el alto organismo es a la vez la representación inversionista del Estado, entidad facultada para la vigilancia y control, como se estipula en el artículo 5 del decreto 2384 de 2015, que a su vez modifica el numeral 23 del artículo 33 del Decreto 4712 de 2008, en los siguientes términos:

Dirigir, bajo la orientación del ministro de Hacienda y Crédito Público, los asuntos y proyectos relacionados con concesiones, en coordinación con los organismos y entidades correspondientes, participando en la formulación, seguimiento y control de los lineamientos y programas de inversión y asegurando que estos proyectos se desarrollen dentro de un marco fiscal apropiado y coherente con la política fiscal y macroeconómica del Ministerio. (Decreto 2084, artículo 5, 2015)

En su orden, es entidad regulatoria para efectos de expedición de licencias de construcción en representación del Estado, el *Departamento Nacional de Planeación – DNP*, en el entendido que el Estado reconoce desde el ordenamiento constitucional, que se constituye en derecho “el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio” (Constitución Política, artículo 64. 1991), por derivación se obliga a la protección, vigilancia y control respecto de dichos bienes y, para lo que respecta a este análisis, los usos y distribución del territorio. Por consiguiente:

Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio urbano en defensa del interés común (Constitución Política, artículo 82, 1991).

Se trata de un deber estatal que se traduce en la protección de garantías colectivas constitucionalmente previstas desde el ordenamiento de 1991: la vida y en conexidad con esta la salud, pueden estar de facto, comprometidas dentro del desarrollo urbanístico, para lo cual el estado tiene que imponer un orden regulatorio que prime en reivindicación de los derechos fundamentales: “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud” (Constitución Política, artículo 49, 1991)

En el mismo orden se encuentra el derecho un ambiente sano en el sentido de que “Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”. (Constitución Política, artículo 79. 1991) Para el cumplimiento de las garantías previstas en este artículo, es admisible incluso la idea de expropiación que aplica cuando se trata de defender en el interés común la seguridad y la integridad de la sociedad. La corte Constitucional Colombiana, en Sentencia, expresa que:

La conversión de la propiedad privada en pública por interés social es una consecuencia derivada de la concurrencia de razones previstas por el legislador mediante sentencia judicial e indemnización previa, la Carta Política establece, aplica a título en desarrollo del principio constitucional de prevalencia del interés común sobre el particular, que debe ceder ante aquel en caso de conflicto (Corte Constitucional, Sentencia No. C-216, 1993)

En cualquier sentido para los intereses urbanísticos aplica el principio del interés general dentro de la teoría positiva del derecho. Quiere decir que protegiendo el desarrollo empresarial e industrial, que es por principio en la filosofía del Estado, resulta perentorio poner en primer plano las garantías sociales para hacer efectiva la función integral del Estado en acciones de igualdad que cobijen a todos.

2.2.2 El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

El *Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*, será la entidad financiera que en sus funciones asumirá la integralidad de la política pública de construcción de vivienda en el país acorde con los establecimientos de la Ley 489 de 1998. Dentro de las 11 funciones sustantivas que le norma al Ministerio, se destacan que le corresponde la de diseñar los proyectos de ley, decretos y resoluciones relacionados con la gestión y promoción de la vivienda. Participar en el diseño de planes y proyectos de inversión nacional que demanden inversión fiscal del Estado, de igual manera que asesorar y coordinar dichos procesos al interior de los entes territoriales como departamentos y municipios. Y, en materia de licencias de construcción, el ministerio estará al frente para “Promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de entidades y personas privadas en la prestación de servicios y actividades relacionados con su ámbito de competencia” (Ley 489 Artículo 59. 1998), que no es otro distinto al de edificar, adecuar, modificar, intervenir dentro de lo relacionado con la industria de la construcción.

Mediante Decreto 555 de 2003, se crea en Colombia, el Fondo Nacional de Vivienda – *Fonvivienda*. Dentro de sus objetivos está el de promover la política de vivienda en el país mediante el Sistema Nacional de Información de Vivienda, propósito que lleva implícito el de estimular y proteger el desarrollo de la vivienda de interés social desde la proyección urbana (artículo 2). En este entendido, el *Fondo Nacional de Vivienda*, tiene como función superior la de” Adelantar las investigaciones e imponer las sanciones por incumplimiento de las condiciones de inversión de recursos de vivienda de interés social, de conformidad con el reglamento y, condiciones definidas por el Gobierno Nacional”. (Decreto 555, artículo 3, numeral 10. 2003)

Curadurías Urbanas. Aunque son entidades privadas, tienen una función de alta responsabilidad en lo público. El Decreto 992 de 1996, en el artículo 1, define la figura del curador en el sentido de un particular experto en la función de:

...estudiar, tramitar y expedir las licencias de urbanismo o de construcción, a petición del interesado en adelantar proyectos de urbanización o de edificación en las zonas de la ciudad que la administración municipal le haya determinado como de su jurisdicción. Igualmente, resolverán las solicitudes de prórroga, revalidación y modificación de dichas licencias. (Decreto 992, 1996)

Se trata de una función pública altamente cuestionada en la ciudad de Medellín a partir de lo que en este análisis se ha incorporado dentro de la figura de edificios enfermos. Considerando que en el curador recaen responsabilidades específicas como las de verificación de cumplimiento de las normas urbanísticas actualizadas a la ley, según el artículo. Pero a la vez asume la responsabilidad del otorgamiento de licencias que en esta materia comprende, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 3:

el suministro de información sobre las normas urbanísticas aplicables a los predios objeto del proyecto; el visto bueno a los planos necesarios para los reglamentos de propiedad horizontal; la gestión, asignación, rectificación y certificación de la nomenclatura de los predios e inmuebles y la notificación a los vecinos de conformidad con lo establecido en el artículo 65 de la Ley 9ª de 1989, así como resolver las objeciones presentadas. (Decreto 992, 1996)

Con estos elementos meramente esbozados, este análisis considera que el Decreto 992 de 1996, debe constituir materia fundamental del estudio para quienes integran la rama ejecutiva del país en el territorio nacional. No obstante, se presenta una crisis en materia de intereses respecto de la función realizada por las curadurías que, constituidas en entidades privadas, de alguna forma resultan vulnerables a los intereses del constructor. De esta manera, pasan al plano de la cuestión pública presuntos actos de corrupción que sin duda se reflejan en el preocupante panorama de las irregularidades visibles en proyectos puntuales de vivienda en la ciudad (Ver *Relación de edificaciones enfermas en Medellín, Tabla No 1*).

Llegando a este punto es importante mencionar que, con funciones de control y vigilancia, definidas en el Decreto 2672 de 2013, están las *Oficinas de Planeación* que operan desde los entes territoriales. Dentro de las responsabilidades de estas dependencias en los entes territoriales está la de servir de órgano de apoyo a “la planificación del Sistema Nacional

Gestión del Riesgo de Desastres - SNGRD -, y coordinar seguimiento y evaluación al cumplimiento del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de acuerdo con las directrices de la Subdirección General” (Decreto 2672 artículo 13, numeral 2. 2013).

Aparece en el inventario de entidades las *Secretarías de Hábitat*, que en esta ciudad se llama Instituto Social de Vivienda y Habita de Medellín – Isvimed, entidad encargada de administrar el subsidio de la vivienda y de “mejorar viviendas, reubicar familias, adecuar entornos barriales y otorgar vivienda propia, con el fin de brindar calidad de vida y bienestar” (Isvimed, 2023). Siendo diversas las funciones delegadas a la entidad, son de interés para este estudio las de:

1. Adelantar las actividades relacionadas con la promoción y desarrollo de proyectos de vivienda y hábitat.
2. Promover y participar en actividades inmobiliarias para la promoción de los proyectos de vivienda de conformidad con su objeto.
3. Promover la sostenibilidad de los desarrollos habitacionales y el hábitat generado (Isvimed, 2023).

La *Superintendencia de Sociedades*, es una entidad superior que en el marco de sus funciones incluye la de vigilancia y control de las diversas sociedades públicas y privadas en el país. En este sentido esta entidad se encarga de “Asesorar al Gobierno nacional y participar en la formulación de las políticas en inspección, vigilancia y control de las sociedades comerciales, empresas unipersonales y las funciones asignadas en materia de cámaras de comercio, registros públicos y comerciantes”. (Superintendencia de Sociedades, 2023, p. 5)

Es por esta razón que ante la crisis de responsabilidad en el campo de la construcción los afectados por acción u omisión de los consorcios de construcción en el país, acuden a la Superintendencia de Sociedades cuando estas empresas optan por la liquidación y se declaran en insolvencia económica, como en el caso de Covin, S. A. O, Lérida CDO.

En consecuencia, la Superintendencia de Sociedades como órgano asesor del gobierno no puede dejar desapercibido los derechos fundamentales de las personas y las familias que, en un conflicto de intereses relacionado con la construcción, pongan en riesgo su estabilidad y la integridad de sus bienes. Los resultados de la Superintendencia de Sociedades están por evaluar cada vez que se trata de entidades que pueden ser cooptadas desde la incidencia de los gremios económicos de tal forma que se requiere la acción de otras instituciones como lo son

contraloría, fiscalía y organismos del Estado que hagan efectivo el derecho de los afectados cuando se presenta detrimento por parte de los constructores en el país.

2.3 Norma técnica

En Colombia el ICONTEC, es el acrónimo con el que se identifica al *Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación*. Creado mediante Decreto 2269 de 1993, se constituye en el organismo nacional de normalización en todos los campos de la industria, la producción y el desarrollo. La construcción es una de las industrias objeto se somete a los criterios técnicos definidos por la entidad como política de seguridad, protección, conservación y cuidado del espacio urbano.

El organismo expide normas técnicas orientadas con diversos fines en la actividad, procesos que se denominan normalización y funcionan bajo la inspección y vigilancia de un comité técnico de construcción de edificaciones, cada uno con una especialidad particular: edificaciones residenciales, escolares, industriales, civiles, entre otras. Estos comités son interdisciplinarios por lo cual están integrados por expertos, personas de la comunidad, funcionarios públicos. El objetivo en todos los casos es que la gestión de estos organismos responda a las necesidades de la comunidad, bajo el principio prevalente del interés general.

De conformidad con el Decreto 2269 de 1993, la normalización es un proceso que interviene en problemas tanto actuales como potenciales y a su paso establece soluciones mediante la “elaboración, la adopción y la publicación de las normas técnicas”. (Artículo 2, literal *a*). Es de destacar que el artículo 2, citado de este decreto precisa una relación conceptual para la comprensión de la actividad oficial de normalización técnica obligatoria para todo proyecto.

En primer lugar, se reconoce como *norma técnica* un documento oficial establecido por consenso y de obligatorio cumplimiento que prevé condiciones insoslayables en el instante y a lo largo del proceso de ejecución una actividad industrial. De conformidad con el literal *d*, del artículo 2, del Decreto en mención, la Norma técnica colombiana es de obligatorio cumplimiento. De esta se deriva el reglamento técnico, protocolo de carácter “obligatorio, expedido por la autoridad, con fundamento en la ley, que suministra requisitos, directamente o

mediante referencia o incorporación del contenido de una norma nacional, regional o internacional, una especificación técnica o un código de buen procedimiento” (Decreto 2269, artículo 2, literal *e*. 1993).

Reglamento Colombiano para Construcciones Sismo Resistentes NSR 10, es una disposición que se incorpora a partir del Decreto 1400 de 1984, en Colombia para la protección, vigilancia y control de la actividad de construcción. El punto de inflexión para la expedición de esta norma fue la tragedia sísmica Popayán el 31 de marzo de 1983. Los estragos de este sismo ascendieron a 267 personas muertas y más de 7.500 heridas, a parte de las afectaciones a las edificaciones en la ciudad. Lo anterior para ubicar el antecedente que da origen a la Ley 400 de 1997, o Ley de Sismo Resistencia en el país. Es una norma que en su artículo 2, indica la necesidad de contar con la satisfacción de requisitos de idoneidad para ejercer la profesión de constructor, pero en esencia señala:

critérios mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas, indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo, con el fin de que sean capaces de resistirlas, incrementar su resistencia a los efectos que éstas producen, reducir a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas, y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos (Ley 400, 1997)

Expuestos estos argumentos, es importante destacar que en Colombia existe no una sino diversos reglamentos técnicos de construcción que atienden a la necesidad del desarrollo seguro de la industria. De esta forma se pueden citar entre tantos, el Reglamento Técnico de Barras Corrugadas (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Resolución 1856, 2017), el Reglamentos Técnico de mallas y grafiles (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Resolución 0277, 2015).

Desde el aspecto hídrico industrial aparece entre las normas el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS, en el que se integran las resoluciones: Resolución 330 (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, junio 8 de 2017),

disposición que contiene el reglamento técnico para el diseño, la intervención, adecuación y conexos relacionados con el sistema de agua potable y saneamiento básico (Res. 303 de 2017). La Resolución 0548 (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, julio 26 de 2022), que adiciona un texto transitorio al artículo 22 de la Resolución 330, en el sentido que:

Resuelve... “Artículo 22. Para la selección de alternativas tecnológicas de diseño deberá realizarse una evaluación socioeconómica que resulte en el menor costo económico, incorporando la inversión inicial, los costos de administración, operación, mantenimiento y reposición a las variables de decisión en un horizonte de 25 años. Deberán tenerse en cuenta los criterios determinados en el artículo 14 de la presente resolución” (Res. 0548, 2022).

En el mismo sentido de aguas y alcantarillados, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, expide la Resolución 0501 de agosto 4 de 1991. En esta se atiende la “expedición de un reglamento técnico de tuberías de acueducto y alcantarillado para ser aplicado por las personas prestadoras del servicio en aspectos de composición química de materiales y estandarización mínima sobre requisitos técnicos que deben ser exigibles” (Resolución 0501, Acápites: Atendiendo, 1991), esto en aras no solo de la calidad sino de la protección de la integridad física de las personas vinculadas con procesos, instalaciones, manipulación y diseño .(Resolución 0501, Acápites: Atendiendo, 1991)

Se llega de esta manera a un descriptivo en el recorrido por normas técnicas que sin duda integran requisitos en materia de licencia de construcción y que, por cualquier circunstancia, los entes territoriales dirigidos por sus funcionarios, no siempre atienden en materia de curaduría, inspección, auditoría, vigilancia y control.

Capítulo 3. Panorama de irregularidades de la construcción en Medellín

Este capítulo tiene por objeto describir en una perspectiva *heurística*, de enfoque cualitativo el estado de cosas con respecto al criterio de irregularidades en la construcción en Medellín, poniendo en plano instrumental la licencia de construcción. Se parte de una ubicación conceptual en torno a las ideas de territorio – territorialización, injerencia del Estado para luego, exponer las irregularidades producto de una pesquisa documentada.

3.1 Tierra, paisaje y territorialización

Si se comprende por territorialización la acción por la cual las comunidades se establecen en los espacios fijando desde relaciones sociolingüísticas, una cultura específica, la tierra es más allá de su condición natural, territorio abierto a las coincidencias etnográficas reguladas por la organización del Estado.

En este sentido, las formas de territorialización avanzan con las políticas del Estado sometidas a un orden distributivo y por lo tanto civil que el derecho determina al interior del monopolio de las normas, como fundamento de todo proceso. Es sobre el territorio que se ubican los bienes materiales y sobre los cuales, desde la fundación del Estado, se reconoce la cesión de un derecho superlativo sobre el mismo que faculta la actuación de las instituciones protegiendo tanto la propiedad privada en proporcionalidad al bien común. Según, Llanos-Hernández (2010), el territorio en teoría política es “algo más que la suma de los recursos naturales, adquirió una relevancia política y económica sobre la que descansa la acción del estado” (2010, p. 210)

Expuestas así estas ideas, la territorialidad deriva de la acción política, económica y cultural que aplica sobre el territorio y por lo tanto se acompaña de valores semánticos en la noción de que es sobre en la territorialización donde las comunidades tejen sentido. En otra esfera, de interés para este análisis vendrán los valores socioeconómicos que demandan la

intervención del Estado, como es el caso de la licencia de construcción, un instrumento interviniente en el marco de la cesión, distribución y uso del suelo con fines ingenieriles de edificación, cualquiera que sea el propósito.

3.2 Construcción e irregularidades

Ubicando una precisión conceptual, se puede determinar que la construcción es una actividad por un lado corporativa ya que en términos industriales se acoge a la promoción, ejecución, desarrollo de proyectos y *stakeholders* todos ellos contenidos dentro de un propósito comercial, institucional y de cualquier tipo en conexidad con la actividad económica. Esta actividad según datos de *Invest in Bogota*, “La industria de la construcción es una de las ramas de la economía con mayor participación en el PIB de Colombia, contribuyendo con un 5,3%.” (Invest in Bogotá, 2023), ocupando el sexto lugar en la economía nacional.

En el aspecto jurídico, la construcción es una actividad de riesgo regulada por el Estado a través de sus instituciones a partir en un marco normativo complejo que es objeto en esta exploración monográfica centrada en las irregularidades materiales inherentes a la función.

De conformidad con el Catálogo de Cualificaciones del Sector de la Construcción (2019), esta actividad de alto impacto nacional genera interés desde todos los sectores sociales y en el plano ejecutivo, tiene por objeto la edificación en los campos de:

... nuevas, reparaciones, ampliaciones y reformas, el levantamiento in situ de edificios y estructuras prefabricadas y también la construcción de obras de carácter provisional. Se incluye la construcción de viviendas enteras, edificios de oficinas, almacenes y otros edificios públicos y de servicios, edificios de explotaciones agropecuarias, etc. También se incluye, la renovación y restauración de lugares y edificios históricos (2019, p. 149)

Delimitada de esta manera al campo de actuación en la actividad de la construcción este análisis es consecuente al admitir que la misma integra una industria de alto impacto nacional: miles de soluciones en cuanto a empleabilidad, mercadeo, procesamiento de materias, commodities, importaciones y exportaciones tienen nicho en la construcción. En Medellín, una ciudad que no para en proyectos de construcción a alta escala, existen elementos factuales para afirmar que se trata de uno de los campos ingenieriles, que mueve la economía y genera un alto número de empleos anuales, fundamentales en la protección del derecho al trabajo de las personas. (Constitución Política, artículo 25, 1991) Se procede en consecuencia, a hacer una revisión del panorama de irregularidades que tiene lugar en esta industria de la economía nacional con impacto local.

3.3 Panorama

En la ciudad de Medellín son de conocimiento público y objeto de divulgación en los medios de comunicación, que existe un lastre de irregularidades asociadas a la industria de la construcción. Casos que serán materia de análisis en este estudio se denominan Torre de apartamentos residenciales *Space*, *Conjunto Residencial Atavanza*, *Edificio Asensi*, *Urbanización Mantua*, *Continental Towers*, *Edificio Kampala*, *Edificio San Miguel del Rosario*, *Edificio Atalaya de la Mota*, proyectos que a la vigencia 2023, reúnen elementos de interés público y jurídico, sin que en conjunto cuenten con una solución de reparación integral promovida por el Estado, acorde y justa con responsabilidad a los constructores.

El caso más notable y detonante de preocupaciones en la ciudad es el de la Torre de Apartamentos Residenciales *Space*, de la Constructora Lérida CDO ubicada en el barrio El Poblado, Comuna 14. El colapso parcial de la estructura ocasionó daños en bienes y la pérdida de la vida de 12 personas. No significa que la interpretación de irregularidades tenga inicio con el caso *Space*, puesto que existe material jurídico para probar fallas en el proceso de licenciamiento en el área de la construcción desde décadas anteriores.

El desarrollo de investigaciones en materia de denuncias por parte de los afectados, aporta elementos para determinar que en la ciudad, hay un daño causado por acción u omisión de las entidades del Estado, encargadas de hacer el respectivo seguimiento y curaduría a los proyectos adelantados por particulares en el ente territorial: construcciones que se entregan inconclusas, estructuras con fallas de cálculo de materiales que se degradan con el paso del tiempo y el uso, terrenos inestables que no reciben ni el respectivo estudio de suelos ni la intervención a tiempo con amarres, columnas, vigas y demás fortalezas que eviten el derrumbamiento. A esto se suma, el agrietamiento progresivo de las pantallas de concreto, las humedades y desagües diseñados con insuficiencia frente a las necesidades del proyecto.

A este panorama se le denomina en este análisis factor de irregularidades. Se trata de un concepto que los medios de comunicación en el municipio de Medellín abarcan dentro de la categoría de *edificios enfermos*, concepto acogido por el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres – DAGRD del Municipio de Medellín y por diversas instituciones no gubernamentales. Se enfatiza en torno a esta categoría de análisis la necesidad de una revisión jurídica de los actos administrativos que, centrados en la licencia de construcción, ceden a la industria de la construcción el derecho de edificar sobre el territorio bajo la inspección de y vigilancia de las entidades del Estado: secretarías de planeación, Superintendencia de Industria y Comercio, curadurías municipales y departamentales, entre otras.

Es ineludible que las irregularidades en la industria establecen nexos desde el daño causado con otros ámbitos del derecho procesal que se agravan cuando entran en conflicto con los derechos fundamentales: la vida, el trabajo, la salud y todos aquellos a los que dé lugar una situación catastrófica por motivos de fallas en la construcción. En ese sentido, es la ejecución de licencias de construcción y actos administrativos conexos donde recae para el Estado una responsabilidad por cuanto competencia de trámite bajo la tutela de protección que le ha sido dada constitucionalmente de los derechos fundamentales expresados en el Título II (Constitución Política, 1991).

3.4 Los intereses y el conflicto

El conflicto que surge de la expedición de *licencia de construcción* en Medellín es ampliamente conocido a partir de antecedentes de interés nacional e internacional en las diversas áreas del conocimiento: la ingeniería civil, la geología, la administración pública y para lo que determina el interés de este análisis con enfoque monográfico, el derecho civil y administrativo.

Los hechos que constituyen antecedentes son de conocimiento público en la categoría de riesgo social por el colapso de edificaciones con deficiencias marcadas en gestiones de planeamiento, curaduría, cálculo todas ellas en el marco de la responsabilidad civil con nexo en la esfera de los derechos *humanos y fundamentales*.

La narrativa de los hechos por los cuales se va a acuñar en Medellín la categoría de *edificios enfermos*, denominados así por los medios de comunicación y la Alcaldía (pero que realmente alude a la crisis de responsabilidad administrativa en lo que tiene ver con la industria de construcción en la ciudad), marca su hito trágico con el derrumbe de la Torre de apartamentos residenciales *Space*, en el barrio El Poblado.

La constructora a cargo de la edificación responde a la razón social Lérida CDO y los hechos los va a conocer el país por parte de diversos medios de comunicación. A través de los cuales oficiales se sabrá del colapso de una parte de la unidad residencial y también de 12 personas que en medio de la tragedia perdieron la vida.

Los hechos son parte de la historia de la ingeniería y la administración pública y posiblemente el punto álgido en que la actividad de la construcción en Medellín empieza a ser cuestionada desde las responsabilidades jurídicas. Es por esta razón que esta monografía, estimando que la problemática es anterior a 2013, sitúa en el 12 de octubre de ese año, el hito de lo que será una crisis que a 2023, no encuentra una solución favorable no solo para las víctimas de *Space*, sino para cientos de familias que en otras edificaciones en distintos barrios de la ciudad enfrentan el drama de los edificios enfermos. En una nota editorial del Periódico El Espectador que hace memoria de los hechos, se narra lo siguiente, respecto a lo ocurrido la noche del 12 de octubre de 2013, cuando colapsó la Torre Seis del Edificio. Dice el medio de comunicación que se:

escuchó el colapso de la torre seis del edificio *Space*. 12 personas murieron: 11 obreros y el estudiante universitario Juan Esteban Cantor. Las familias de los obreros fueron indemnizadas. El caso del estudiante se llevó a estrados judiciales. En 2018 la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín, en segunda instancia, ratificó condena contra Pablo Villegas, representante de Lérica; Jorge Aristizábal, calculista; y María Cecilia Posada, directora, por homicidio culposo (Periódico El Espectador, p. Editorial, 2020).

Al revisar aspectos de la Sentencia de la Sala Primera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, con ponencia del magistrado Jorge Iván Duque Gutiérrez: SPO-2019 del 14 de septiembre de 2022, en la parte de responsabilidades del constructor, está la licencia como un elemento fundamental en el proceso que media entre la administración pública y las empresas de construcción cuyo trámite lleva consigo la garantía de seguridad para las personas que habitarán luego en estos conjuntos residenciales.

el informe técnico rendido por la Universidad de Los Andes fue concluyente en que las fallas que provocaron el colapso de la torre 6, el desmonte de la torre 5 decretado en la Resolución N° 267 del 15 de octubre de 2013 y la orden de demolición de las demás torres mediante la Resolución N°009 de 20 de enero de 2014, se originaron en el deficiente diseño estructural que presentó la constructora para la obtención de las licencias de construcción (Tribunal Administrativo de Antioquia. Sentencia SPO-2019, 2022).

Las cuestiones que toman cuerpo en este interregno jurídico de responsabilidades mediadas a partir del momento en que la Secretaría de Planeación del Municipio y las entidades conexas responsables de la gentrificación de un terreno en particular deciden licenciar a un constructor: ¿Quién debe responder por el daño en el caso que estas construcciones registren a futuro fallas estructurales? ¿Cuál es la responsabilidad individual de los naturales? ¿Qué parte de responsabilidad recae sobre las entidades que administran lo público en representación del Estado?

En Medellín el tema de construcción abre muchas sospechas que se demuestran con demandas administrativas en contra de constructoras como Lérica CDO, Unión temporal Ingecon UT, integrada por Conproyectos y Asfalto y Hormigón, Soluciones Civiles S.A.,

Covin, S. A., esta última declara en insolvencia ante la Superintendencia de Industria y Comercio y por consiguiente en liquidación con detrimento patrimonial para los residentes que confiaron en el constructor.

El panorama a futuro no es prometedor para quienes han adquirido viviendas en edificios en la ciudad dada la sospecha que se abre con la categoría de edificios enfermos. La problemática se agrava porque los ciudadanos han sido asaltados en la buena fe por parte de empresas constructoras que acreditaban muchos años en el medio sin que el Estado a través del Ente territorial interviniera en los procesos de licenciamiento y curaduría. Al respecto habla doña Diana Tobón, propietaria de un apartamento en *Continental Towers*, torre implosionada en 2022, para el periódico El Tiempo:

Nosotros no le compramos a una constructora ‘de papel’... llevaba 50 años en el mercado y en una zona que no es de invasión donde se supone que el Estado hace la respectiva vigilancia y que tenía todos los permisos. Por eso uno siente que no tiene la culpa, finalmente todo salió mal. La constructora se declaró en insolvencia y quedamos con un problema que hasta ahora nadie nos responde (Mercado, 2019, website, Artículos Relacionados)

Como resultado de esto, se destaca que en el tiempo posterior a la pandemia, las problemáticas de construcción salen a flote y aparecen las denuncias ante la opinión pública y ante los juzgados de la ciudad. La Alcaldía del municipio tendrá que salir al paso frente a estas contingencias que avanzan en los distintos entes de justicia, sin que a los afectados se les repare en totalidad el daño causado. Una tabla recuperada de esta crisis presenta algunos casos de singular importancia que han atraído la mirada de los Medios de Comunicación:

Tabla 2. Relación de edificaciones enfermas en Medellín

| Edificación | Dirección Medellín | Estado | Constructora |
|-------------------------------------|--|---|---|
| Asensi | Carrera 24D No. 10E-51, en la loma del Padre Marianito, en El Poblado. | | CDO |
| Urbanización Mantua – | Carrera 31 No. 17 sur- 34, en El Poblado. | Desalojado en 2013 | CDO Diseño de Jorge Aristizábal. |
| Continental Towers | Loma Padre Marianito – El Poblado | Evacuado e implosionado | CDO |
| Edificio Kampala | carrera 73C No. 74A-116, en Robledo. | | Unión temporal Ingecon UT, integrada por Conproyectos y Asfalto y Hormigón. |
| Edificio San Miguel del Rosario. Se | ubicado en la calle 63A No. 40-15, Villahermosa. | En proceso de de reforzamiento. | CDO |
| Edificio Atalaya de la Mota | calle 3A Sur No. 81A-4, en Belén Rincón | Deshabitado por orden Dagrd | Soluciones Civiles S.A. |
| C. R. Atavanza | Calle 9A Sur No. Altos del Rodeo. | En proceso de reforzamiento en áreas comunes y atención de taludes. | Covin, S. A |

Fuente: Giselle Tatiana Rojas (2022)

Ilustrada de esta forma la problemática en torno al trámite de expedición de licencia de construcción, existen elementos para plantear que hay irregularidades de facto en el proceso de intermediación que deben ser revisadas y de ser posible sancionadas por parte de quien corresponda. La licencia de construcción convierte a su portador en persona jurídica titular y por lo tanto sobre sí recae un marco de responsabilidades que en Resolución No 202150177708, del Municipio de Medellín (2021), expresa que:

De conformidad con el Decreto Nacional 1203 que, Modifica el artículo 2.2.6.1.1.15 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, “El titular de la licencia será el responsable de todas las obligaciones urbanísticas y arquitectónicas adquiridas con ocasión de su expedición y, extracontractualmente, por los perjuicios que se causaren a terceros en desarrollo de ésta. (Medellín, Subsecretaría de Control Urbanístico. Resolución No 202150177708 de 2021)

Los propietarios de la licencia de construcción están llamados a cumplir las obligaciones urbanísticas emanadas de la competencia que el documento otorga. Es decir, que

desde en materia de derecho procesal la actuación de jueces y funcionarios suscribe el principio de cumplimiento en materia de derechos fundamentales de tal forma que, “La actuación se desarrollará teniendo en cuenta el respeto a los derechos fundamentales de las personas que intervienen y la necesidad de lograr la eficacia del ejercicio de la justicia. En ella los funcionarios judiciales harán prevalecer el derecho sustancial” (Colombia, Ley 906, artículo 10, 2004).

En Medellín el problema se agrava cada vez que son mayores las personas afectadas por el constructor de edificaciones, la mayor parte de estas con destino a vivienda en las modalidades de interés prioritario o de interés social – VIS. En cualquiera de los casos, pero con mayor vulnerabilidad en el último; la *licencia de construcción* es un documento que en su ejecución lleva consigo la efectividad de derechos fundamentales protegidos por constitución como lo son: la vida en su artículo 11, familia en su artículo 43, la integridad en todos sus aspectos, la propiedad privada. El daño causado cuando un proyecto de construcción colapsa en su totalidad o parcialmente para los beneficiarios, desde la dignidad a la vida es incalculable y en ocasiones como en el *Edificio Space*, irreparable.

Ilustración 1. Ruinas Ed. Space & Continental Twers



Fuente: Periódico El Espectador

“A la izquierda, el edificio Space. A la derecha, el Continental Towers, ambos construidos por la misma empresa, llamada CDO” (El Espectador, 2023).

Estos elementos expuestos son para poner en el plano de la discusión una problemática en materia de *obligaciones urbanísticas*, que el Municipio de Medellín debe enfrentar con favorabilidad a cientos de familias que en el instante de hacer esta formulación han sido vulnerada tanto en sus derechos fundamentales como en el ideal de un estado donde la pregunta de Touraine, A; al cuestionar el ejercicio de la democracia social, sigue siendo latente; “*¿Podremos vivir juntos*” (1999, p. 5)

Conclusiones

En el abordaje de la licencia de construcción y el conflicto jurídico que sobre irregularidades en la expedición de ésta se presenta como problemática en la ciudad de Medellín, este análisis aproxima un marco de conclusiones que se escalan en tres aspectos: desde los objetivos, desde los conflictos y desde la normatividad soslayada por diversos motivos.

En el plano de los objetivos formulados en el diseño monográfico son conclusiones la consideración que en Medellín existe un conflicto Jurídico que versa sobre Irregularidades en la expedición de Licencias de Construcción en Medellín. En este aspecto confluyen dos vertientes: la del funcionario que tienen la competencia para expedir licencias de construcción muchas veces cooptado por el interés de los particulares y en este caso se materializa una crisis ética en el proceso. O, en su defecto, que el funcionario desconozca todo el ámbito normativo que exige lleva consigo una competencia en materia de normas técnicas de construcción.

Tratándose de que son diversas las normas técnicas aceptadas y con carácter de obligatoriedad por el Estado, es evidente que los funcionarios requieren de una alta capacitación para ejercer con efectividad su trabajo. Cuando esto no ocurre, sucede que el

particular puede manipular ideológicamente el proceso con favorabilidad ante el desconocimiento del funcionario.

En lo que implicó *caracterizar el conflicto Jurídico y jurisprudencial desde la problemática de los edificios enfermos en Medellín*, este análisis presenta cuadros que son alertas para la administración del planeamiento y de licencia de construcción. En Medellín la realidad es evidente y la categoría de *edificios enfermos* incorporada por el *Dagr*, la discusión es sensible en dos aspectos: ¿Cuál es la responsabilidad que recae sobre el Estado si otorgó licencias a constructores que no respondieron con los planes y proyectos presentados al ente territorial dejando en condición de vulnerabilidad a los usuarios o compradores? En un segundo aspecto, este análisis se pregunta por los mecanismos de defensa que crean un panorama de exigibilidad y tutela ante la actuación poco transparente de los constructores. En tal sentido, las cortes en Colombia trabajan, como ha quedado demostrado en este estudio, sin embargo es un tema que por la actualidad y las consecuencias espera el pronunciamiento de jueces y magistrados desde la sala Penal, Corte Constitucional y el Consejo de Estado en defensa del interés general de los afectados.

El análisis se propuso *determinar el trámite administrativo para la expedición de licencias de construcción en Medellín*, y este propósito está técnicamente descrito desde la normatividad que alude al proceso y la responsabilidad de los funcionarios del Estado al emitir facultades ejecutivas en materia de proyectos de construcción en la ciudad. En coherencia con ese propósito, la intensión de *identificar elementos de responsabilidad jurídica irregularidades en la construcción de edificios en Medellín*, hizo evidente desde el derecho procesal que hay responsabilidades exigibles desde tres aspectos jurídicos: la normatividad, la jurisprudencia y la norma técnica. En Colombia y en especial en Medellín la integración de este trípode aún no se refleja en los principios del cuidado y los derechos fundamentales.

Como se ha visto en este estudio, el manejo irregular de licenciamiento para la construcción registra pérdidas materiales y humanas, estas últimas irreparables, con una antigüedad que supera los 10 años. Se requiere una reflexión en materia de lege ferenda ante el legislativo, para que el tema de la construcción, sin dejar de ser una industria que ubica un renglón sustantivo en el PIB nacional, fundamental para economía sea revisado en materia de cumplimiento de normatividad y norma técnica en especial.

Para concluir los dos aspectos escalados en el diseño de conclusiones, queda por exponer que, desde los conflictos, la crisis de construcciones irregulares en Medellín está por resolverse. Es necesario que se inicie una inspección desde entidades como la fiscalía, la procuraduría y las Cortes para que sean procesados tanto funcionarios como constructores que han llevado al colapso económico, social, psicológico a cientos de personas, el Estado debe hacer presencia en esta crisis pública.

Desde la normatividad se insiste en este análisis que hace falta formación del funcionario público para que no se soslaye el proceso tanto por omisión como por desconocimiento. Es un tema educativo que no puede pasar desapercibido cuando hay toda una sociedad afectada.

Bibliografía

Baena Paz, G. (2017). Metodología de la investigación. San Juan Tlihuaca, México: Grupo editorial Patria.

http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales_de_consulta/Drogas_de_Abuso/Articulos/metodologia%20de%20la%20investigacion.pdf

Bobbio, N. (1998). Estado, gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política. (J. Fernández Santillán, Trad.) México, D. F., México: Fondo de Cultura Económica.

Courtis, C. (2016). Observar la Ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica. (C. Courtis , Ed.) Ferraz-Madrid, España: Trotta.

Cuaical Ortega, O. (2022). La ejecución de la construcción como hecho generador del cobro de obligaciones urbanísticas en el Distrito de Medellín. Trabajo de grado, U. De A., Medellín.

https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/32732/4/CuaicalOlga_2022_ConstruccionObligacionesUrbanisticas.pdf

Dworkin, R. (1998). Los derechos en serio. Madrid, España: Ariel.

- El Espectador. (2023). Periódico El Espectador.
<https://www.elespectador.com/colombia/medellin/nueve-anos-del-space-en-medellin-riesgos-que-se-deben-repetir-con-el-continental/>
- Gobernación de Antioquia. (s.f.). Anuario estadístico. Gobernación de Antioquia, Departamento Administrativo de Planeación. Medellín: Imprenta Departamental de Antioquia.
- Granados Restrepo, C. (2019). Unificación de criterios para la liquidación de obligaciones urbanísticas en el Valle de Aburrá. Universidad de Antioquia. Medellín: U. De A.
https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/13729/1/GranadosDiana_2019_Unificaci%C3%B3nLiquidaci%C3%B3nUrbanisticas.pdf
- Invest in Bogotá. (2023). Industria de la construcción en Colombia.
<https://es.investinbogota.org/sectores-de-inversion/materiales-de-construccion/#:~:text=La%20construcci%C3%B3n%20es%20el%20sexto,%2C2%25%20del%20empleo%20formal.>
- Isvimed. (2023). Isvimed - Instituto Social de Vivienda y Habita de Medellín.
<https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-privada/conglomerado-publico/entidades-del-conglomerado/isvimed/>
- Kelsen, H. (1982). Teoría Pura del Derecho. (R. Vernengo, Trad.) México, D. F, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
[file:///C:/Users/Farid%20Boh%C3%B3rquez/Documents/Mi%20Biblioteca/Kelsen_Hans/Teor%C3%ADa%20pura%20del%20Derecho%20-%20Kelsen%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Farid%20Boh%C3%B3rquez/Documents/Mi%20Biblioteca/Kelsen_Hans/Teor%C3%ADa%20pura%20del%20Derecho%20-%20Kelsen%20(1).pdf)
- Llanos-Hernández, L. (2010). Concepto de territorio y la investigación en ciencias sociales. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 7(3), 207-220.
- MEN-Camacol. (2019). Catálogo de Cualificaciones del Sector de la Construcción: Convenio de Asociación No. 201 de 2019 MEN-Camacol. Ministerio de Educación Nacional & Cámara Colombiana de la Construcción - Camacol. Bogotá: MEN.

https://www.colombiaaprende.edu.co/sites/default/files/files_public/2021-08/caracterizacion-sector-construccion.pdf

- Mercado, D. (16 de junio de 2019). ¿En qué van los procesos de edificios enfermos en Medellín? *El Tiempo*, pág. Artículos relacionados.
<https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/los-edificios-con-fallas-estructurales-en-antioquia-376084>
- Mondragón Duarte, S. (2020). Liquidación de obligaciones urbanísticas basada en la licencia que ha perdido su fuerza ejecutoria, y su efecto en el procedimiento de cobro coactivo de tales obligaciones en el Municipio de Medellín. Universidad Autónoma Latinoamericana. Medellín: Unaula.
http://repository.unaula.edu.co:8080/bitstream/123456789/1609/1/unaula_rep_pos_mae_der_adm_2020_liquidacion_obligaciones_urban%C3%ADsticas_basada_licencia.pdf
- Periódico El Espectador. (21 de octubre de 2020). Caso Space: el drama continúa siete años después. pág. Editorial. <https://www.elespectador.com/colombia/medellin/caso-space-el-drama-continua-siete-anos-despues-article/>
- Rawls, J. (2008). *Teoría de la Justicia*. (M. González, Trad.) México, D. F, México: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (2015). *Liberalismo Político*. (S. Madero Báez, Trad.) México, D. F, México: Fondo de Cultura Económica.
- Ricoeur, P. (2008). *El Conflicto de las interpretaciones: ensayos de hermenéutica*. México, D. F, Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Rojas, G. (14 de septiembre de 2022). Top 10 de los edificios enfermos en Medellín. Periódico local Vivir en el Poblado. <https://vivirenelpoblado.com/top-10-de-los-edificios-enfermos-en-medellin/>
- Superintendencia de Sociedades. (2023). superintendencia de Sociedades.
<https://www.supersociedades.gov.co/web/nuestra-entidad/funciones-y-deberes>

Teledellín. (8 de diciembre de 2022). Teledellín. <https://teledellin.tv/mensaje-victimas-space-continental-towers/594150/>

Touraine, A. (1999). ¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes. (H. Pons, Trad.) México, D. F, México: Fondo de Cultura Económica.

Popper, K. (2015). La lógica de la Investigación científica (2a ed.). Madrid, España: Tecnos.

Bernal, C. (2019). Metodología de la Investigación (3a ed.). México, D. F, México: Parson.

Normatividad y Jurisprudencia

Colombia. Alcaldía de Medellín – Subsecretaría de Control Urbanístico. (2021) Resolución No 202150177708 (noviembre): Por medio de la cual, se realiza la liquidación para el cumplimiento en dinero de las obligaciones urbanísticas por concepto de Cesión de suelo para zonas verdes recreacionales y equipamiento y por Construcción de Equipamiento. Expediente Resolución C4-0522 del 22 de marzo de 2008.

Colombia. Tribunal Administrativo de Antioquia. (2022) sentencia SPO-2019 (septiembre 14): Acción de grupo –. Obligaciones de las Entidades territoriales en relación con las construcciones civiles particulares. Responsabilidad de los Administradores de la sociedad por los daños causados a terceros. M. P. Jorge Iván Duque Gutiérrez. Sentencia No SPO- 219.

Colombia. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (1991) Resolución 0501 (agosto 4): Por la cual se expiden los requisitos técnicos relacionados con composición química e información, que deben cumplir los tubos, ductos y accesorios de acueducto y alcantarillado, los de uso sanitario y los de aguas lluvias, que adquieran las personas prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado, así como las instalaciones hidrosanitarias al interior de las viviendas y se derogan las Resoluciones 1166 de 2006 y 1127 de 2007. Diario Oficial No 50328

- Colombia. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2017) Resolución 0330 (junio 8): por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS y se derogan las resoluciones 1096 de 2000, 0424 de 2001, 0668 de 2023, 1459 de 2005, 1447 de 2005 y 2320 de 2009. Diario Oficial No 50156
- Colombia. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2015) Resolución 0277 (febrero 2): “Por la cual se expide el reglamento técnico aplicable a alambre de acero liso, grafilado y mallas electrosoldadas, para refuerzo de concreto que se fabriquen, importen o comercialicen en Colombia. Diario Oficial No 49.423
- Colombia. Presidencia de la República. (1984) Decreto 1400 (junio 7): Por el cual se adopta el Código Colombiano de Construcciones Sismo-Resistentes. Diario Oficial No 36.704
- Colombia. Ministerio de Desarrollo Económico. (1993) Decreto 2669 (marzo 10): por el cual se organiza el sistema nacional de normalización, certificación y metrología. Diario Oficial No 43906
- Colombia. Presidencia de la República. (2013) Decreto 2672 (marzo 10): Por el cual se modifica parcialmente la estructura de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Diario Oficial No 48.980
- Colombia. Presidencia de la República. (1996) Decreto 992 (marzo 10): Por el cual se reglamenta el capítulo IV del decreto extraordinario 2150 de 1995. Diario Oficial No 42802
- Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2003) Decreto 555 (marzo 10): Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda». Diario Oficial No 52.418 - 6
- Colombia. Corte Constitucional. (1993). Sentencia No. C-216: Acción de inconstitucionalidad contra varios artículos del Decreto 2655 de 1988 -Código de Minas- Actores: Luis Carlos Sachica, German Cavellier Gaviria y German Marin Ruales. M. P. Jose Gregorio Hernández Galindo. Corte Constitucional. Ref.: Expediente D-218

- Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2008) Decreto 4712 (diciembre 11):
Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Diario Oficial, 47205
- Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2008) Decreto 4712 (diciembre 11):
Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Diario Oficial, 47205
- Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2015) decreto 2384 (diciembre 11): Por
el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Diario
Oficial, 49723
- Colombia. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2015) Decreto 1285 (febrero 23): Por
el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector
Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con los lineamientos de construcción
sostenible para edificaciones. Diario Oficial, No
- Colombia. Presidencia de la República. (2010). Decreto reglamentario 2555 (julio 15): por el
cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y
del mercado de valores y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, No 47771
- Colombia. Congreso de la República. (2000). Ley 617 de 200 (octubre 6): Por la cual se
reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se
adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras
normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la
racionalización del gasto público nacional. Diario Oficial, No 44.188
- Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. (1991) Constitución Política de Colombia de
1991 (4 de julio). Gaceta Constitucional No. 116.
- Colombia. Congreso de la República. (1978). Ley 1952 de 2019 (diciembre 15): Ley orgánica
de desarrollo urbano. Diario Oficial, No 35.173
- Colombia. Congreso de la República. (2019). Ley 1952 de 2019 (enero 28): Por medio de la
cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y

algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. Diario Oficial, No 50.850

Colombia. Congreso de la República. (1993). Ley 80 de 1993 (octubre 28): Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA. Diario Oficial, No 52.418 - 6

Colombia. Congreso de la República. (2006). Ley 106 de 2006 (diciembre 22): por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones. Diario Oficial, No 46.490

Colombia. Congreso de la República. (1997). Ley 400 de 1997 (agosto 19): por el cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes. Diario Oficial, No 43.113.

Colombia. Congreso de la República. (1993). Ley 99 de 1993 (diciembre 22): por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, No 41.146.

Colombia. Congreso de la República. (1991). Ley 3 de 1991 (enero 15): por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, No 39.631.

Colombia. Congreso de la República. (1997). Ley 2079 de 2021 (enero 14): por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat. Diario Oficial, No 51.557 de 14 de enero, 2021.

Colombia. Congreso de la República. (1997). Ley 388 de 1997 (Julio 18): Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, No 43.091.

Colombia. Congreso de la República. (1999). Ley 546 de 1999 (diciembre 23): Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales deber sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones. Diario Oficial, No 43.827, 23 de diciembre de 1999.

Colombia. Congreso de la República. (2000). Ley 599 de 2000 (julio 24): Por la cual se expide el Código Penal. Diario Oficial No. No. 44.097 de 24 de julio de 2000.

Colombia. Congreso de la República. (2004). Ley 906 de 2004 (agosto 31): Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Diario Oficial No. 45.658 de 1 de septiembre de 2004.

Colombia. Congreso de la República. (2011). Ley 1469 de 2011 (Junio 30): por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda. Diario Oficial, No 48116 de junio 30 de 2011.

Colombia. Congreso de la República. (2021). Ley 1783 de 2021 (diciembre 20): Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial.

Colombia. Presidencia de la República. (2019). Decreto 2106 de 2019 (noviembre 22): Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública. Diario Oficial, No. 52.364 - 13 de abril de 2023.

Colombia. Congreso de la República. (1979) Ley 9 (enero 24): por la cual se dictan Medidas Sanitarias. Diario Oficial, No 35193

Colombia. Congreso de la República. (1979) Ley 902 (febrero 23): Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, No 41236

Colombia. Congreso de la República. (1994) Ley 128 (Julio 26): Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. Diario Oficial, No 41236

ANEXOS

Anexo A. Diseño de fichas

Tabla 3. Ficha de análisis comparado

| | | |
|----------------|------------------------------------|--|
| Datos Rf. Doc | | |
| Ubicación: | Clasificación | |
| Palabras clave | Conceptos de interés investigativo | |
| | 1 | |
| | 2 | |
| | 3 | |
| | 4 | |
| | 5 | |
| | | |
| Síntesis | Fecha | |

Fuente: diseño propio (2023)

Los materiales bibliográficos se gestionarán a través del sistema operativo de Word, bajo el protocolo de referencia: normas de referencia APA. El diseño de fichas será como aparece en la tabla y los datos allí consignados aparecerán en la fundamentación del texto monográfico.

Tabla 4. Ficha bibliográfica

| | |
|----------------|-------------------------|
| Bibliografía | |
| Palabras clave | Material de importación |
| | |
| | |
| | |
| | |
| Síntesis | Fecha |

Fuente: diseño propio (2023)

Anexo B. Sumario Anteproyecto de Monografía

Introducción. Tema. 2. Título. 3. Problema jurídico. 3.1 Pregunta de investigación. 3.2 Descripción del planteamiento. 4. Objetivos. 4.1 Objetivo general. 4.2 Objetivos específicos. 5. Justificación. Metodología. 6.2 Instrumentos de información. 6.3 Índice sugerido para el producto final. 7 Marco teórico. 9. Cronograma. 7. Recursos. 7.1 Logísticos. Bibliografía.