

Bogotá D.C., 2 de julio de 2020.

Honorable concejal

JULIAN RODRIGUEZ SASTOQUE (Coordinador)

Concejo Distrital de Bogotá D.C.

Calle 36 No. 28ª - 41

Bogotá

Referencia: Posición gremial al *Proyecto de Acuerdo 100 de 2020 “Por medio del cual se implementan acciones para la protección de compradores de vivienda nueva en la ciudad de Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones”*

Honorables concejales, reciban un cordial saludo:

La Cámara Regional de la Construcción Bogotá y Cundinamarca (en adelante **Camacol B&C**) tuvo conocimiento de que se radicó nuevamente en el Concejo Distrital, del proyecto de acuerdo que pretende implementar nuevas acciones para la protección de compradores de vivienda nueva en la Ciudad¹.

Teniendo en cuenta que esta regional, dentro de sus fines contempla llevar a cabo el análisis de normas o propuestas reglamentarias relacionadas con la actividad edificadora del sector, con el propósito de ejercer el derecho de participación democrática y generar aportes u observaciones del gremio frente a la formulación de políticas públicas que nos atañen y que permitan a la Capital desarrollarse económica, social y ambientalmente. Nos permitimos compartir con ustedes como ponentes designados el siguiente análisis jurídico y técnico que esperamos sea de utilidad y se tenga en cuenta, previamente a la radicación de las ponencias del proyecto de acuerdo 038 a su cargo.

De antemano, cabe resaltar que la regional no comprende las motivaciones expuestas en el proyecto acuerdo, pues actualmente el ordenamiento jurídico colombiano contempla el procedimiento y las garantías que buscan proteger los derechos de los compradores y, de esta forma, garantizar que los materiales que se utilicen por las constructoras, para las edificaciones destinadas a vivienda, cuenten con la calidad requerida por los usuarios.

Análisis y Fundamentos

Sea lo primero mencionar, que hoy se cuenta con legislación nacional y distrital vigente y con normas técnicas en distintas materias, que en la actualidad rigen el sector formal de la construcción, y que reglamentan las circunstancias y condiciones para las diferentes etapas de un proyecto inmobiliario, desde etapas iniciales como la gestión del suelo, su habilitación, la gestión inmobiliaria, el proceso constructivo.

Esto incluye además la etapa de escrituración y entrega de la vivienda nueva adquirida por los compradores, en donde debemos resaltar que hay un alto grado de regulaciones que buscan dar seguridad y protección legal en la entrega de un proyecto inmobiliario. Por lo cual sería, inconveniente expedir un marco reglamentario adicional al existente, para establecer un control que ya se encuentra regulado por la Secretaría

¹ Proyecto de Acuerdo 038 de 2020 *“Por medio del cual se implementan acciones para la protección de compradores de vivienda nueva en la ciudad de Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones”*.

Distrital de Habitad – Subdirección de inspección, vigilancia y control de vivienda y otras autoridades del orden nacional.

A continuación expondremos varios de los argumentos legales y de inconveniencia que desarrollan nuestro planteamiento anterior, a través de los siguientes puntos:

- i. Generalidades del proyecto de acuerdo y motivación.
- ii. Vulneración al principio de falsa motivación.
 - a) Los motivos jurídicos que sirven de fundamento al acto no justifican la decisión.
 - b) Se desconoce la realidad fáctica del proceso de construcción en la ciudad.
- iii. Impacto económico en el sector vivienda para Bogotá D.C. y los eventuales efectos de la norma propuesta.
- iv. Implementación de buenas prácticas del sector constructor en la entrega de unidades de vivienda.
- v. Se adicionaría un nuevo trámite innecesario a la Cadena de Urbanismo y construcción, pese a que ya se encuentra reglamentado su objetivo.

1. Generalidades del Proyecto de Acuerdo.

El proyecto de Acuerdo radicado por la bancada del Partido Liberal y redactado por la concejal Sara Castellanos, está encaminado a la protección de los compradores de vivienda nueva en Bogotá D.C., con el establecimiento de una serie de acciones y requisitos previos a la entrega del inmueble objeto de la compra. Así, una de las justificaciones de esta propuesta es la seguridad y disminución de los riesgos y defectos en la construcción de unidades habitacionales en el Distrito Capital.

Los firmantes del proyecto conservan una visión ampliada de lo que implica la protección del derecho a la vivienda digna de los ciudadanos. En tal virtud, pretenden enfrentar algunas de las problemáticas que se generan en la etapa de posventa de la gestión inmobiliaria, con la implementación de un procedimiento especial y previo, en cabeza del comprador, que le permite decidir de manera autónoma si el constructor cumplió o no con el producto ofrecido en la sala de ventas.

La circunstancia fáctica de la iniciativa surge, entonces, en razón a la experiencia de algunos compradores de unidades de vivienda en Bogotá que, al momento de recibir un inmueble, no les satisface y/o no se les cumplió con las condiciones y especificaciones que fueron ofrecidas por la constructora inicialmente². Para demostrar esta problemática, los autores del proyecto enlistan, a modo de ejemplo, los siguientes daños:

² Concejo de Bogotá. Anales del Concejo de Bogotá. Edición 2966 del 21 de enero de 2020. Proyecto de Acuerdo 038 de 2020.

- Los inmuebles no cuentan con el metraje ofrecido.
- Las ventanas no son del material del inmueble modelo.
- Los pisos y techos presentan acabados imperfectos.
- Las cocinas integrales se entregan a medias.
- Las puertas y closet se encuentran en mal funcionamiento y con materiales de mala calidad.
- Los parqueaderos no presentan las medidas reglamentarias.
- Las zonas de acceso se encuentran en difíciles condiciones.

De las problemáticas expuestas y la exposición de motivos del proyecto, se puede establecer que la intención de los autores busca cuatro finalidades concretas, a saber:

- a) Reducir incidentes y problemáticas entre propietarios, residentes, administradores de propiedad horizontal y constructoras dedicadas a la generación de vivienda de calidad.
- b) Elaborar mejores controles y mayor calidad en la construcción de vivienda, con lo cual la ciudad podría asumir menos riesgos y gastos, en casos de siniestro y reclamos por la mala calidad de la construcción.
- c) La Secretaría Distrital de Hábitat podría realizar un mejor control de la construcción de vivienda, evitar el detrimento patrimonial de los compradores y las entidades que otorgan subsidios en la ciudad de Bogotá.
- d) Promover la tranquilidad y confianza de los capitalinos que quieran adquirir vivienda.

Todas estas motivaciones reflejan el pensamiento legítimo de un grupo de ciudadanos que se encuentran inconformes con las entregas de ciertos espacios, materiales y acabados que se ofertan en los proyectos de vivienda al momento de la entrega. No obstante, el proyecto llama la atención del gremio, habida cuenta de que pasa por alto ciertos aspectos intrínsecos al negocio jurídico de la construcción que ya se encuentran ampliamente regulados tanto por la Ley como la normativa distrital aplicable.

En ese caso preocupa que la política pública pueda generar más impactos negativos que positivos desde el momento en que se empiecen a emanar los efectos jurídicos del acto. Por esta razón, les expongo a usted como ponente del proyecto objeto de estudio, las razones por las cuales el acto estaría viciado de ilegalidad en aplicación de las causales del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

2. Vulneración al principio falsa motivación del proyecto de acuerdo.

El Consejo de Estado³ en su jurisprudencia ha considerado que la motivación de los actos administrativos constituye un elemento necesario para su validez; pues se trata de las circunstancias o razones de hecho y de derecho que determinan la expedición del acto y el contenido o sentido de la respectiva decisión de la administración. En el mismo sentido, la Sección Primera de dicho órgano jurisdiccional ha considerado frente a la validez de los actos administrativos que:

*“La validez del acto administrativo depende, entre otros elementos, **de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado, valga decir, que correspondan a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la toma de la decisión de que se trate,** y que se den en condiciones tales que conduzcan a adoptar una y no otra determinación, por lo que se trata de un requisito material, en cuanto **depende de la correspondencia**”*

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de 5 de julio de 2018. Proceso identificado con el número único de radicación 110010325000201000064 00 (0685-2010). C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo causa del mismo, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso⁴ (Resaltado y destacado fuera del texto).

Consideramos que este vicio lo presenta el proyecto de acuerdo 038 objeto de nuestro análisis, evidenciamos que: (i) los motivos jurídicos que sirven de fundamento al acto no justifican la decisión y; (ii) desconoce la realidad fáctica del proceso de construcción en la ciudad.

2.1. El proyecto de acuerdo incurre en falsa motivación porque los motivos jurídicos que sirven de fundamento al acto no justifican la decisión.

La exposición de motivos del proyecto se fundamenta únicamente en la Constitución Política (Arts. 1º, 2º, 58, 209, 287 y 311), la Ley de Propiedad Horizontal (Ley 975 de 2001) y algunas sentencias de la Corte Constitucional que le dan alcance al derecho a la vivienda digna y la seguridad personal de las personas. Sin embargo, el marco normativo que motivaría la existencia de un nuevo procedimiento a favor de los compradores de vivienda nueva desconoce parte del ordenamiento jurídico vigente que las administraciones Nacionales y Distritales han dedicado frente a la reglamentación adecuada de la construcción de vivienda en el país y la ciudad, para hacerla mas segura, de calidad y orientada a la protección de los inversionistas.

En efecto, actualmente existen varios instrumentos normativos que ya protegen el interés perseguido por los autores del proyecto de acuerdo, incluso les garantizan a los compradores mecanismos de control previo y posterior para que puedan hacer valer sus derechos ante la autoridad competente, en caso de que haya algún tipo de vulneración o menoscabo patrimonial en las entregas de las unidades de vivienda. Las normas vigentes y desconocidas en el proyecto se pueden enlistar de la siguiente manera:

- **Normas Nacionales:** estas se encargan de otorgar el marco jurídico nacional vigente para garantizar la seguridad en las edificaciones y fortalecer las políticas de control urbano. Adicionalmente, conceden instrumentos procesales para que los consumidores inmobiliarios puedan ventilar sus acciones ante los jueces de la República.
 - a) Ley de protección al consumidor (Ley 1480 de 2011).** En la relación de consumo debe entenderse por consumidor inmobiliario a la persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiere, disfruta o utiliza un bien inmueble destinado a vivienda para satisfacer una necesidad propia, privada, familiar o doméstica y empresarial cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica. En ese marco, la Ley contempla mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales para sancionar a los constructores en caso de que se presenten irregularidades en la entrega de las unidades inmobiliarias, protegiendo en todo caso el derecho de audiencia y de defensa que les asiste a las partes.
 - b) Ley de Vivienda Segura (Ley 1796 de 2016).** Esta norma surge con ocasión al incidente del desplome del edificio Space en Medellín. Esta circunstancia puso en evidencia la necesidad de reforzar las normas, aclarar y fortalecer su aplicación y entregar nuevas responsabilidades a las instituciones públicas y privadas comprometidas con las actividades de construcción y enajenación de vivienda. Por lo cual, el objeto de la Ley fue otorgarles a los compradores de bienes inmuebles menos incertidumbre acerca de la calidad y la seguridad de las edificaciones que adquieren y, por lo tanto, mayor certeza en la protección de su patrimonio, fortaleciendo:

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 11 de julio de 2019. Número único de radicación 250002324000201200509-01. C.P. Roberto Serrato Valdés.

- El rol de las curadurías urbanas.
 - La creación de un régimen de inhabilidades, incompatibilidades y sancionatorio de los curadores.
 - Ordena un procedimiento de selección, con alcance nacional, para elegir de forma transparente a los profesionales idóneos para hacer cumplir las normas urbanísticas.
- c) *La función del Curador Urbano mediante la expedición de las Licencia urbanística (Decreto Único Reglamentario del Sector vivienda 1077 de 2015).*** El artículo 2.2.6.6.1.1 dispone que los curadores urbanos son particulares encargados de estudiar, tramitar y expedir licencias de urbanismo y/o de construcción, pero es de anotar que si bien dentro de las funciones de los curadores está la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y construcción, es el alcalde distrital la instancia encargada de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas a través de las alcaldías locales para el caso de Bogotá.
- d) *Revisión y supervisión técnica independiente (Decreto 954 de 2017).*** Este decreto reglamentario se encarga de estipular las calidades, experiencia, idoneidad y acreditación de los profesionales independientes que deben realizar la revisión y supervisión técnica de las edificaciones conforme a los diseños estructurales creados por el apéndice A-6 de la norma.
- e) *Trámite de licenciamiento urbanístico (Decreto 1203 de 2017 modificadorio del decreto 1077 de 2015).*** Esta norma se encarga de ajustar el trámite de licenciamiento que se realiza ante las curadurías urbanas, establece el alcance normativo del Certificado Técnico de Ocupación, se desarrolló el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los curadores para otorgar la licencia y se incluyó a los Inspectores de Policía y Corregidores como autoridades de control urbano frente a las construcciones.
- f) *Obligación de amparar los perjuicios patrimoniales causados a los compradores (Decreto 282 de 2019).*** Esta norma surge con ocasión al crecimiento económico del sector constructor en la nación y el riesgo de responsabilidad civil extracontractual que deben asumir en las construcciones. En tal sentido el Gobierno Nacional requirió la implementación de mecanismos para la protección de las inversiones o los derechos de los propietarios con la constitución de pólizas de seguros que amparen hasta por 10 años en: vicios de los materiales, vicios del suelo y vicios de la construcción.
- **Normas Distritales:** estas normas ya establecen mecanismos de supervisión, inspección, vigilancia y control, en cabeza de la Secretaría Distrital de Hábitat, que se le hace al mercado edificador destinado a vivienda en Bogotá y proteger los derechos de sus adquirentes.
 - a) *Normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital (Acuerdo Distrital 257 de 2006).*** El artículo 115 literal (m) consagra dentro de las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat controlar, vigilar e inspeccionar la enajenación y arriendo de viviendas para proteger a sus adquirentes.
 - b) *Modificación de la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat (Decreto Distrital 121 de 2008 y 578 de 2011).*** En este decreto se le asignó la función de controlar, vigilar e inspeccionar la enajenación y arriendo de viviendas para proteger a sus adquirentes a la Subsecretaría de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda de la entidad.

Adicionalmente, le otorgó la facultad de expedir los actos administrativos que se requieran para el cumplimiento de las funciones y el desarrollo de los procesos establecidos para la protección de los derechos de audiencia y de defensa.

c) Régimen Sancionatorio de la Subsecretaría Distrital de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda (Resolución 1513 de 2015 y Resolución 572 de 2015). Esta norma establece que el procedimiento administrativo sancionatorio se realizará con observancia de la Ley 1437 de 2011 (CPACA). En el mismo sentido aduce que, en cumplimiento de sus funciones administrativas, la Subsecretaría Distrital de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda puede abrir investigaciones en los siguientes casos:

- Enajenación o venta de vivienda, sin registro y/o permiso.
- Captación de recursos o escrituración de inmuebles sin permiso, en proyectos por autogestión.
- Incumplimiento en la entrega de zonas comunes de conformidad con la Ley de Propiedad Horizontal.
- Daños o desperfectos de las viviendas adquiridas, imputables al vendedor o constructor.
- Incumplimiento del contrato de administración para arrendamiento de vivienda.
- El no envío de estados financieros o de informes semestrales.
- Arrendamiento de vivienda urbana sin matrícula o sin citar el número asignado.

Del marco jurídico anteriormente señalado y las demás normas que ya regulan, tanto la estabilidad de la construcción como la responsabilidad del vendedor de vivienda, en los procesos de posventa, se puede establecer que el redactor del proyecto obvia un marco normativo que ya le otorga herramientas de control y defensa a los compradores de vivienda.

En lo que respecta al marco normativo nacional el proyecto, de un lado, pone en duda el cumplimiento de las exigencias normativas del supervisor técnico creado por la Ley 1796 de 2016 (Ley de Protección de Vivienda) para emitir las autorizaciones de cumplimiento y del examen efectuado por los funcionarios competentes sobre el cumplimiento de tales requisitos, como lo son las Curadurías Urbanas. Desconoce la sapiencia y experticia de los funcionarios que expedieron los actos administrativos de licencia, mediante los cuales se reguló y autorizó la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo.

Por el otro, se desconecta del procedimiento sancionatorio especial del Distrito, que ya está en cabeza de la Subsecretaría Distrital de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda, para asegurar que el patrimonio del comprador no sufra menoscabos por la mala calidad de los materiales. Pone en entredicho el control de postventa que hacen las constructoras frente a los proyectos inmobiliarios de vivienda, procedimiento que se encuentra vigilado por la Subsecretaría de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital de Hábitat. Teniendo en cuenta que esta etapa es el cierre de un aspecto importante en la adquisición de un apartamento o casa, sabiendo que puede representar el sueño hecho realidad de una familia.

En síntesis, el proyecto de acuerdo se encontraría viciado al incurrir en la causal de falsa motivación, por no ajustar de manera adecuada el marco normativo vigente con la voluntad que pretende la administración con la redacción actual del proyecto. Nótese que, de las normas enlistadas anteriormente ninguna aparece en la parte motiva del proyecto de acuerdo, siendo estas vitales para cualquier decisión que implique la creación de un nuevo procedimiento previo al ciclo de la construcción, aún más cuando este incide en el proceso de posventa que ya esa una responsabilidad imputable al constructor.

2.2. El proyecto de acuerdo incurre en falsa motivación porque desconoce la realidad fáctica del proceso de construcción en la ciudad.

El proyecto de acuerdo, citando un estudio de Catastro Distrital, establece que para el año 2018 la construcción adicional en la capital estuvo casi toda concentrada en uso residencial, con el 75,29% del total de las obras que se realizaban. En ese sentido, consideran los autores del proyecto que mientras las ventas de bienes inmuebles destinados a vivienda se encuentran disparados en la Capital, los constructores carecen de un control efectivo frente a las unidades de vivienda que entregan a los compradores, especialmente aquellos que se ubican entre los estratos más bajos.

Por tal razón, establecen que *“previendo situaciones ya presentadas en la ciudad como es el caso de constructoras que no cumplieron con el tiempo de las entregas o con entregas defectuosas y otras que están paralizadas por iliquidez y no han podido continuar con las obras y mucho menos para las entregas, sin dar respuesta a los compradores es necesario que esta administración tome medidas definitivas para contrarrestar y controlar los incumplimientos por parte de las constructoras y así evitar el trámite engorroso de posventa al que tienen que someterse los usuarios de vivienda en la ciudad después de recibir los inmuebles que con tanto esfuerzo lograron conseguir”*. (Resaltado y destacado fuera del texto)

Este argumento que sustenta la necesidad de un procedimiento previo para los concejales dista mucho de la realidad fáctica de los constructores de vivienda en el país y en la ciudad. Veamos:

2.2.1. Consolidación de la vivienda formal en Bogotá.

En un compromiso ético y legal con los ciudadanos y con la ciudad, la construcción de vivienda formal requiere el cumplimiento de unos estándares de calidad altos que le otorguen la suficiente seguridad al comprador de que la inversión o la vivienda adquirida no va a sufrir un menoscabo patrimonial.

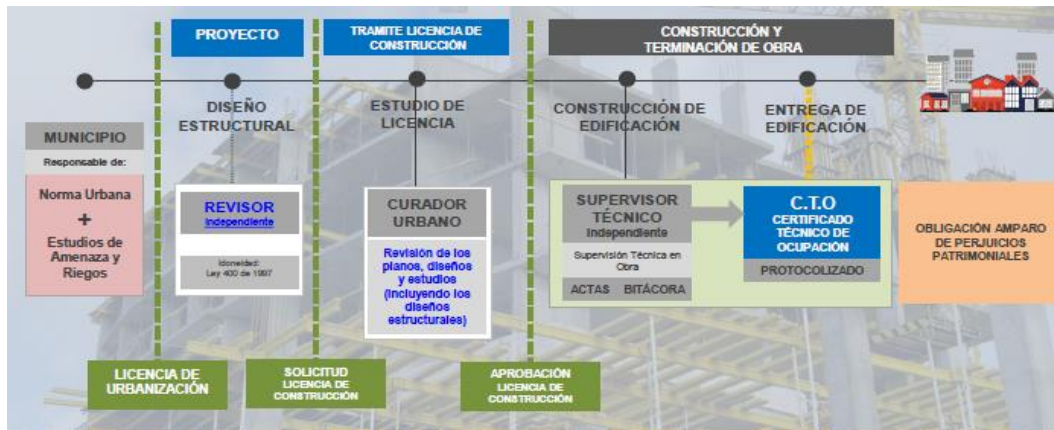
Esta consolidación requiere del cumplimiento de normas técnicas y específicas de construcción que deben ser supervisadas y revisadas en todo momento por las autoridades distritales y los ejecutores de la obra. Por el contrario, la informalidad en la construcción de vivienda sigue siendo uno de los problemas que enfrenta la ciudad desde antes del nacimiento de la Ley 388 de 1997. Este problema latente en la Capital es una realidad que las administraciones distritales no han podido controlar.

La falta de rigor en los estudios y la construcción sin la aprobación de las autoridades competentes es lo que más genera riesgo para los habitantes que con esfuerzo buscan una vivienda.

2.2.2. Controles de seguridad atados a la construcción de vivienda.

Como lo mencionamos anteriormente, la norma que impone a las constructoras controles urbanísticos más estrictos a la construcción de vivienda se encuentra contemplado en la ley de vivienda segura. Esta norma establece un proceso constructivo en donde se realizan todas las gestiones previas y necesarias para entregar un proyecto bajo los requerimientos legales.

La siguiente línea del tiempo muestra desde el proceso previo a la expedición de la licencia de urbanización hasta terminación de la obra:



Fuente: Exposición de motivos de la Ley 1796 de 2016, Ministerio de Vivienda.

2.2.3. Papel de los curadores urbanos.

La naturaleza del curador urbano encuentra sustento en el ejercicio de una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigente, a través del otorgamiento de licencias de parcelación, urbanización, subdivisión y de construcción entre otras, en la cual certifica el cumplimiento de las normas urbanísticas y sismo resistentes y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente.

De ahí que esta primera autoridad verifique que el proyecto presentado cumple con la normatividad urbanística al expedir la licencia urbanística, y que el acto administrativo de carácter particular y concreto (licencia urbanística) cumplió con todas las normas vigentes existente, lo anterior ya que es esta primera autoridad en la cual reposa la responsabilidad que los proyectos urbanísticos cumplan con toda la normatividad del orden nacional y local garantizando en primera instancia que las unidades inmobiliarias construidas cumplen con la Ley.

Es así como esta función del Estado delegado a los Curadores urbanos, garantizan en primera instancia que el proyecto presentado y posteriormente otorgado mediante licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo.

2.2.4. Supervisor técnico independiente.

Las edificaciones cuyos predios permitan superar más de dos mil (2.000) metros cuadrados de área construida, independientemente de su uso, deberá **someterse a una supervisión técnica independiente del constructor**. En el mismo sentido establece que, las edificaciones cuyos predios no permitan superar más de dos mil (2.000) metros cuadrados de área construida, independientemente de su uso, **deberá ejecutarse conforme lo aprobado en la licencia de construcción recayendo la responsabilidad sobre el constructor, diseñador estructural, y quienes hayan ostentado la titularidad del predio y de la licencia de construcción**.

El Supervisor Técnico Independiente debe verificar el cumplimiento del Reglamento NSR-10 con respecto a la aprobación de un programa de control de calidad de la cimentación, construcción de la estructura y elementos no estructurales de la edificación.

Adicionalmente, crea un mecanismo de solución de controversias (conciliación o contencioso) en caso de que haya diferencias entre de la Construcción y el Supervisor Técnico Independiente, para solucionar de manera directa y con la ayuda del Titular de la licencia, las diferencias originadas en el proceso constructivo.

2.2.5. La expedición del Certificado Técnico de Ocupación (CTO).

Una vez concluidas las obras aprobadas en la respectiva licencia de construcción y previamente a la ocupación de nuevas edificaciones, **el supervisor técnico Independiente deberá expedir bajo la gravedad de juramento la certificación técnica de ocupación de la respectiva obra, en el cual se certificará que la obra contó con la supervisión correspondiente y que la edificación se ejecutó de conformidad con los planos, diseños y especificaciones técnicas, estructurales y geotécnicas exigidas por el Reglamento Colombiano de Construcciones Sismorresistentes y aprobadas en la respectiva licencia.**

Esta certificación técnica de que trata el decreto reglamentario debe protocolizarse mediante escritura pública otorgada por el enajenador del predio la cual se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria del predio sobre el cual se desarrolla la edificación, así como en los folios de matrícula inmobiliaria de las unidades privadas resultantes de los proyectos que se sometan al régimen de propiedad horizontal o instrumento que permita generar nuevas unidades de vivienda.

2.2.6. Inspección, vigilancia y control de la vivienda por parte de la Secretaría Distrital de Hábitat.

En el orden distrital ya se establecen, a través de la Resolución 572 de 2015, las acciones de control frente a la calidad de vivienda. En esta, como se adujo anteriormente, se designa a la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat, como ente encargado de adelantar ya sea ***“de oficio o a petición de parte las investigaciones administrativas por infracción a las normas que regulan el régimen de construcción y enajenación, autoconstrucción, arrendamiento e intermediación de vivienda”*** (Resaltado y destacado fuera del texto).

Esta resolución incluye las definiciones y conceptos asociados a la clasificación de las deficiencias constructivas, un ejemplo de esto son el nivel de afectaciones que se enlistan a continuación:

- ***Afectaciones gravísimas:*** Son las deficiencias constructivas o desmejoramiento de las especificaciones técnicas que afectan las condiciones estructurales o que amenacen ruina en todo o parte de los bienes privados o de uso particular o de los bienes comunes o que ponga en peligro la vida de las personas.
- ***Afectaciones graves:*** Son las deficiencias constructivas o desmejoramiento de las especificaciones técnicas que afectan las condiciones de habitabilidad, uso o funcionamiento de los bienes privados o de dominio particular o la utilización de los bienes comunes, que no implican daño estructural o amenaza de ruina en el inmueble. Pueden presentarse, entre otros, en los siguientes casos:
 - ***En bienes privados o de dominio particular:*** acabados, humedades, falta de suministro de servicios públicos esenciales definitivos y cualquier otro hecho que afecte la habitabilidad, uso o funcionamiento de los inmuebles, y no implique el daño estructural de las viviendas.
 - ***En bienes comunes:*** hundimiento de superficies de circulación, cerramientos, cuartos de basura, acabados, humedades, canales y bajantes, equipos especiales, falta de suministro de servicios públicos esenciales definitivos, sistema de detección y extinción de incendios o

cualquier otro hecho que no garantice las condiciones en materia de seguridad humana o que afecte la utilización y disposición de las zonas comunes.

- **Afectaciones leves:** Son las deficiencias constructivas o desmejoramiento de las especificaciones técnicas que se presentan por aquellos defectos que ocurren como resultado del proceso constructivo y no afectan la habitabilidad, uso o funcionamiento del inmueble.

Con base en esta clasificación la secretaría realiza la verificación de los hechos objetos de la queja mediante visitas técnicas, para lo cual se sirve profesionales expertos en el área de la arquitectura y la ingeniería, quienes realizan procedimientos de inspección visual y ordenan pruebas de laboratorio, dependiendo del grado de afectación. Como entidad de control, posterior a la elaboración del concepto técnico del funcionario, se establecen los mecanismos de remediación, subsanación, conciliación y/o graduación a las sanciones a las que haya lugar.

El protocolo anteriormente descrito es acorde con lo establecido en el orden la ley 1480 de 2011 que establece las garantías de los bienes inmuebles en función de su componente, es decir “la garantía legal comprende la estabilidad de la obra por diez (10) años, y para los acabados un (1) año.

En síntesis, el proyecto de acuerdo se encontraría viciado al incurrir en la causal de falsa motivación por no tener en cuenta la realidad fáctica de los procedimientos de control y calidad ya existentes, para proteger los derechos de los compradores de vivienda nueva en la ciudad.

3. Impacto económico en el sector vivienda para Bogotá D.C. y los eventuales efectos de la norma propuesta.

A continuación, se presenta un análisis de impacto del Proyecto de Acuerdo 038, el cual podría alargar el tiempo en la entrega de viviendas por parte del constructor al comprador. Como cifras generales del mercado se puede decir:

- Se estima que 28.233 unidades estarán listas para entrega entre marzo y diciembre de 2020. De estas un 42,1% son VIS.
- El valor de ventas de estas viviendas asciende a \$6,8 billones distribuidos así; \$965 mil millones en vivienda social y \$5,8 billones de pesos en vivienda No VIS.
- La tasa de interés para la construcción de vivienda VIS (según Banrep) es de 9,84% anual y de 0.7852% mensual
- La tasa de interés para la construcción de vivienda No VIS (según Banrep) es de 11,48% anual y de 0.9097% mensual.
- El porcentaje promedio de la cuota inicial de una vivienda en Bogotá es del 30%

Con estos datos en mente, de aprobarse el proyecto de acuerdo se generarán sobrecostos a la producción de vivienda asociados a la demora en la subrogación de inmuebles y la consecuente carga financiera que esto significa. El ejemplo a continuación revela los costos por unidad que tendrían que enfrentar las empresas constructoras al tardar un mes más en la entrega de unidades al demandante final y se traduciría un mayor costo en términos de intereses.

En ese orden de ideas, un constructor que inicia una vivienda VIS con precio tope de \$131.670.450 y recibe como cuota inicial el 30% del valor (\$39.501.135), por cada mes adicional de atraso en la entrega debe asumir el costo financiero generado por los intereses del 70% del valor de la vivienda (\$92.169.315).

$$\text{\$92.169.315} * \text{0.7852\%} = \text{\$723.713}$$

Según este cálculo, por cada mes de demora en la subrogación del crédito, el constructor tiene que asumir un costo de \$723.713 por unidad.

Para el caso de una vivienda No VIS con un precio promedio de \$317.201.150, y con una cuota inicial de 30% y un excedente a pagar por el comprador de \$222.040.805, si el demandante tarda un mes más de lo esperado en recibir la vivienda el constructor deberá afrontar un costo de \$2.091.905 por unidad.

Una medida como esta puede derivar en una contracción del mercado de vivienda (VIS y No VIS), el cual aporta cerca del 7% de los empleos en Bogotá y genera encadenamientos con más del 50% de la actividad industrial. En materia de recaudo de impuestos por IVA de materiales de la construcción, así como por impuesto predial, una medida como la propuesta en el P.A. 038 también resulta contraproducente.

Un riesgo adicional se observa en el caso de la vivienda VIS respecto al desembolso de subsidios por parte de las cajas de compensación y el estado, ya que la demora en la entrega de la vivienda puede conllevar a la pérdida de dicho beneficio.

Por ende, esta medida puede resultar contraproducente para un sector que, al disminuir los incentivos para los lanzamientos por incertidumbre en los tiempos de entrega. Además, los sobrecostos pueden ser transferidos al precio final de la vivienda y al tratarse de vivienda social, principalmente, que es un precio regulado, desalienta la producción de oferta en este segmento impulsando la informalidad y la expulsión de las familias más vulnerables a municipios circunvecinos de Bogotá.

Consideramos como Gremio que los problemas que motivan este proyecto de acuerdo pueden ser gestionados a través de mecanismos diferentes, más idóneos y con menor impacto en la actividad del sector.

4. Implementación de buenas prácticas del sector constructor en la entrega de unidades de vivienda.

No resta destacar que el proceso de “posventa” hace parte del encadenamiento de la construcción de proyectos de vivienda (bienes inmuebles), en el que influye elementos como tipo de técnicas y sistemas constructivos, condiciones ambientales, uso y mantenimiento del bien inmueble, etc. Camacol B&C lidera actualmente el programa de Gestión Posventas por las cero deficiencias constructivas, al que se ha sumado la Secretaría Distrital de Hábitat, por medio del convenio de colaboración 407 de 2017.

Gracias a esta alianza se han priorizado líneas de trabajo encaminadas a la implementación y fortalecimiento de buenas prácticas que permitan mejorar la relación entre los actores vinculados a la oferta y demanda. Entre las estrategias priorizadas se encuentran:

- Capacitación y formación, que tiene por objeto robustecer la información técnica y jurídica ofrecida al comprador de vivienda, frente a las características del bien inmueble, así como los procedimientos para presentar las inconformidades de acuerdo con lo establecido en la ley.

- Cualificación de procesos constructivos y manejo de materiales. Esto como mecanismo para promover la formalidad en el sector y dar cumplimiento a lo contenido en las normas asociadas al sector constructor como Decreto 1203/2017, Ley 1796/2016, etc.

5. Se añadiría un nuevo tramite innecesario a la Cadena de Urbanismo y Construcción, pese a que ya se encuentra reglamentado su objetivo.

Finalmente es importante iniciar este punto, mencionando que es necesario crear trámites solo si hay certeza objetiva de su efectividad, pues de lo contrario, lo unico que se logra es dificultar mas la realidad de la escasa oferta de vivienda social.

La realidad es que la cantidad de trámites existentes hoy en Bogotá, sin control en el cumplimiento efectivo de tiempos de respuesta y duplicidad de requisitos, entre otros factores, son una de las dificultades mas latentes a superar en la industria de la construcción, pues mientras no logremos su efectividad y eficiente gestión, dicha circunstancia sera la causa del permanente retraso en los cronogramas de obra de los proyectos. No debemos perder de vista, que la oferta de vivienda es indispensable para superar el deficit cuantitativo que actualmente en el Distrito Capital esta por el orden de 113.559 unidades a saber:

Tabla 1. Necesidades de vivienda de Bogotá

	Fuente de necesidad	Promedio anual	Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024	Plan de Ordenamiento Territorial 2020-2032
+	Generación de hogares	58,000	232,000	696,000
+	Déficit cuantitativo	4,543	18,173	54,518
+	Producción vivienda informal	19,699	78,796	236,388
-	Producción vivienda formal (prom. 2008-2018)	31,317	125,268	375,804
=	Necesidad de vivienda	50,925	203,700	611,100

En Bogotá, al año se generan en promedio 58.000 nuevos hogares⁵, se contabilizan 54.518 hogares habitando viviendas con déficit cuantitativo⁶ y una producción de 19.699 viviendas informales⁷ al año. La producción de vivienda formal promedia 31.317 unidades anualmente. Con esto, las necesidades de vivienda ascienden a 113.559 unidades habitacionales al año.

Por tanto, en el curso ordinario de la gestión inmobiliaria los trámites de urbanismo y construcción que componen la cadena, ya es común ver como las 25 entidades distritales involucradas (públicas y privadas)

⁵ Censo poblacional 2005

⁶ Encuesta Multipropósito de Bogotá 2017

⁷ Secretaria Distrital del Hábitat 2017

que manejan la misma información, la administran de forma independiente y sin articulación alguna con las demás entidades de la cadena que también hacen uso de ella. Esta circunstancia termina impactando al usuario en multiplicidad de requisitos y procedimientos innecesarios que impactan en los tiempos de entrega de las unidades de vivienda.

Como soporte de lo anterior, desde el gremio, en el año 2014 se llevó a cabo con la participación de las áreas jurídica y económica de la regional Bogotá, un estudio en el que se identificaron los 10 trámites con mayor retraso de la cadena en donde se concluyó que el tiempo real que tarda un constructor en cursar dichos trámites dista mucho del tiempo normativo e incluso de los criterios constitucionales de “*plazo razonable*” con los que cuenta la administración para resolver un asunto de su competencia⁸. En efecto, un constructor según los tiempos normativos debería finalizar los **10 trámites en 12 meses**, sin embargo, en la realidad, tarda un tiempo aproximado de 29 meses. Veamos:

	Tiempo (Días)					
	OPTIMO	NORMAL	Q ₇₅	Q ₅₀	Q ₂₅	MÁXIMO
DIAS TRAMITES:	245 días	577 días	826 días	960 días	1108 días	1138 días
MESES TRAMITES:	12 meses	29 meses	41 meses	48 meses	55 meses	57 meses
AÑOS TRAMITES:	1,0 Años	2,4 Años	3,4 Años	4,0 Años	4,6 Años	4,7 Años

Fuente: Estudio Camacol B&C, año 2014

Desde el punto de vista jurídico ya se ha expedido normatividad tendiente a contrarrestar la falta de interoperabilidad entre las entidades administrativas. Existe en nuestro ordenamiento normas tales como la Ley 962 de 2005 en donde se promueven políticas de racionalización, estandarización y automatización de trámites, y el reciente Decreto 2106 de 2019, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República para simplificar, suprimir, y reformar trámites innecesarios.

Las normas en mención tienen mucha importancia para el tema objeto de estudio pues consagran la obligación a cargo de las entidades de la administración pública de inscribir sus trámites y procedimientos en el Sistema Único de Información de Trámites, fuente única y válida de consulta para los ciudadanos que ha sido creado para fortalecer los temas transparencia en el Estado.

Entidades como Secretaría Distrital del Hábitat (entidad líder en la formulación e implementación de las políticas de gestión del territorio urbano y rural), en ejercicio de su constante monitoreo a la actividad edificadora, han adelantado estudios con el fin de identificar los tiempos normativos que puede tardar un constructor en la consecución de los 61 trámites de la cadena de valor de la construcción. Según el balance que muestra esta entidad en el año 2019, si se tienen en cuenta los tiempos normativos, un constructor podría tardar 850 días en cursar la totalidad de los trámites desde la prefactibilidad hasta la entrega del proyecto específico. Sin embargo, la dinámica real de los trámites no corresponde a la práctica.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia SU 108 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat, año 2019.

Ahora bien, el proyecto de acuerdo pretende incluir un procedimiento adicional que sea vigilado por la Secretaría Distrital de Hábitat. Esto no solo dista de los principios de celeridad y economía administrativa, sino que desconoce una problemática actual que las administraciones distritales de últimos tres periodos constitucionales no han podido mitigar a pesar de los esfuerzos. En todo caso, estos trámites, en su mayoría desgastantes, ya cuentan con la vigilancia y certificación de un funcionario público experto que le otorga la viabilidad de la construcción, partiendo de la base que para la entrega y cierre del proyecto el constructor ya cuenta con **12 trámites**, que demoran alrededor de un año en su resolución.

El desconocimiento de la realidad de la cadena de trámites en la construcción de vivienda hace que la medida carezca de fundamento fáctico equilibrado entre el destinatario de la norma y el obligado a aplicarla. Un test de razonabilidad estricto podría demostrar que existen otros mecanismos idóneos para mitigar el impacto de la calidad de las construcciones de vivienda y proteger los derechos de los consumidores, en aplicación y adopción de la mencionada Ley de vivienda digna.

Así las cosas, respetuosamente nos permitimos sugerir tener en cuenta los argumentos antes expuestos, a fin de que se proceda al archivo de la iniciativa, pues como se ha evidenciado a lo largo de la argumentación legal expuesta, se carece de un elemento fundamental para la expedición de todo acto administrativo como es la motivación del mismo.

Desde el gremio somos conscientes que la creación de políticas públicas que protejan a los consumidores de vivienda es de toda relevancia. Sin embargo, el proyecto de acuerdo carece de ciertos criterios legales y fácticos que podrían robustecer e incluso modificar la política que se pretende.

Reiteramos el interés del Gremio que represento, en participar en los debates previstos para la discusión de esta iniciativa, así como de todas aquellas que tienen que ver con el Sector y la ciudad.

Sin otra consideración.

Cordialmente,

ALEJANDRO CALLEJAS ARISTIZÁBAL
Gerente Regional