

PROYECTO DE LEY 252 2025 SENADO

Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, la financiación del examen de acreditación de los profesionales de la construcción y se dictan otras disposiciones

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**PROTECCIÓN DEL COMPRADOR DE VIVIENDA.**

**ARTÍCULO 1°. Objeto.** Generar medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, la financiación del examen de acreditación de los profesionales de la construcción y la mejora de los estándares de calidad de las viviendas nuevas.

**ARTÍCULO 2°.** El artículo 8° de la Ley 1796 de 2016, quedará así:

**Artículo 8°. Obligación de amparar los daños patrimoniales.** En el evento que dentro de los diez (10) años siguientes a la expedición de la certificación Técnica de Ocupación de una vivienda nueva, se presente alguna de las situaciones contempladas en el numeral 3 del artículo 2060 del Código Civil, el constructor o el enajenador de vivienda nueva, estará obligado a cubrir los daños patrimoniales causados a los propietarios que se vean afectados.

**Parágrafo primero.** El constructor o el enajenador de vivienda nueva deberá amparar los daños patrimoniales a los que hace referencia la presente ley a través del ejercicio de la garantía legal de que tratan los artículos 7° y 8° de la Ley 1480 de 2011 o la norma que la modifique, derogue o sustituya.

**Parágrafo:** En el cumplimiento de su obligación, el constructor o el enajenador deberá garantizar la calidad, idoneidad, seguridad y habitabilidad de las viviendas nuevas, de conformidad con lo establecido en la Ley 400 de 1997 y sus normas reglamentarias, los reglamentos técnicos y demás normas técnicas aplicables.

**ARTÍCULO 3°. Ámbito de aplicación.** Para los efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, los proyectos de vivienda nueva que a la entrada en vigor de la presente ley cuenten con un mecanismo de amparo expedido o con un negocio jurídico, preacuerdo o el documento que haga sus veces, tendiente a la expedición del mecanismo, continuarán amparados por los mismos. En este caso, el mecanismo de amparo deberá surtir todos los efectos legales por el término de 10 años contados a partir de la expedición de la Certificación Técnica de Ocupación de que trata el artículo 6° de la Ley 1796 de 2016.

**ARTÍCULO 4°. Fuentes de financiación para la realización de las pruebas de acreditación de los profesionales de la construcción.** Con el objetivo de financiar la realización del examen de acreditación de que trata el artículo 12 de la Ley 1796 de 2016 y el Reglamento Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes, se destinará un

porcentaje equivalente al 10% de los derechos por concepto de servicios que deben pagar los profesionales de la ingeniería y la arquitectura por la expedición de la matrícula profesional para el ejercicio de su actividad.

**ARTICULO 5°. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial. Esta ley subroga el artículo 8° de la Ley 1796 de 2016 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



---

**CARLOS M. MEISEL VERGARA**  
Senador de la Republica

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, la financiación del examen de acreditación de los profesionales de la construcción y se dictan otras disposiciones

### INTRODUCCIÓN

La vivienda digna es un derecho constitucional consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia, que, si bien entraña un contenido prestacional, su conexidad con bienes superiores, como la vida misma, y la dignidad humana, lo han erigido como un derecho fundamental, con todas las prerrogativas, y mecanismos para su garantía y protección.

Es por ello, que el ordenamiento jurídico colombiano prevé diferentes mecanismos para su salvaguarda, que, dependiendo de la perspectiva y del fin pretendido, la ejecución de acciones para su materialización se radicará en cabeza, bien del Estado, bien de los particulares, quienes en Colombia, frente a la vivienda juegan un papel preponderante, en virtud del rol de producción que los mismos ejercen, de una lado, como proveedores de bienes; y de otro, como ejecutores de la política pública de vivienda.

Así las cosas, la Constitución Política establece que la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. En el mismo sentido, señala que la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija, entre otros, el interés social.

De tal forma, desde el Código Civil Colombiano, pasando por diferentes leyes como la Ley de Construcciones Sismorresistentes -Ley 400 de 1997-, la Ley 388 de 1997, el Estatuto del Consumidor- Ley 1480 de 2011-, la Ley 1537 de 2012, la Ley de Vivienda Segura -Ley 1796 de 2016- y sus normas reglamentarias, etc., en lo que se refiere a la protección de los derechos de los compradores de bienes inmuebles destinados a vivienda, en Colombia existe un complejo entramado normativo que cubre desde el momento mismo de su producción, garantías inmediatas después la entrega (posventa) y garantías en el tiempo (aspectos estructurales y acabados) en el que concurren normas urbanísticas, normas procedimentales, normas técnicas, normas sobre garantías y normas en materia de inspección, vigilancia y control:

- Normas urbanísticas
  - i) Normas urbanísticas definidas por las entidades territoriales en sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial a fin de identificar aquellas zonas que por su ubicación implican un riesgo (por inundación, remoción en masa, etc) para la construcción de viviendas y que por ende no deben ser objeto de desarrollo, o lo son, según el grado de amenaza y bajo la premisa de ejecutar las correspondientes obras de mitigación.
- Normas sobre permisos y autorizaciones
  - ii) Normas que establecen los requisitos, términos y condiciones para la expedición de licencias urbanísticas en sus diferentes modalidades, así como los demás permisos y autorizaciones requeridos para la construcción y entrega de las

edificaciones destinadas a vivienda. (Licenciamiento, permisos ambientales, servicios públicos, etc.)<sup>1</sup>

▪ Normas técnicas

- iii) Normas técnicas que " (...) establecen criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas, así como de aquellas indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo, que puedan verse sometidas a fuerzas sísmicas y otras fuerzas impuestas por la naturaleza o el uso, **con el fin de que sean capaces de resistirlas, incrementar su resistencia a los efectos que éstas producen, reducir a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas, y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos.**"<sup>2</sup>  
(Subrayado y negrilla fuera de texto)

Dentro de esta categoría, se encuentran los reglamentos técnicos entendidos como aquellas normas que **establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables y cuya observancia es obligatoria.** (...)”<sup>3</sup> (Subrayado y negrilla fuera de texto)

▪ Normas sobre garantías

- iv) Garantía decenal contemplada en el artículo 2060 Num 3º del Código Civil.
- v) Garantía legal entendida como la obligación, a cargo de todo productor y/o proveedor de responder por la calidad, idoneidad, seguridad y el buen estado y funcionamiento de los productos definida en el Título III de la Ley 1480 de 2011 -Estatuto del Consumidor-, reglamentada en el Decreto 735 de 2013.

▪ Normas en materia de inspección, vigilancia y control:

- vi) Facultad otorgada por la Constitución Política a los Concejos Municipales para, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.<sup>4</sup> (Radicación de documentos, registro de enajenadores, etc.)
- vii) En materia de control urbano existe un régimen de infracciones urbanísticas con su correspondiente sanción desarrollado en el Código Nacional de Policía<sup>5</sup>
- viii) Acciones administrativas y acciones jurisdiccionales en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio, en especial la acción de protección al consumidor, mediante la cual "se decidirán los asuntos contenciosos que

<sup>1</sup> Capítulo 1 Implementación y control del desarrollo territorial- Decreto 1077 de 2015 - Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio."

<sup>2</sup> Art. 1º Ley 400 de 1997 - Por el cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes. Y las modificaciones incorporadas por la Ley 1796 de 2016

<sup>3</sup> Art. 2.2.1.7.2.1.-definición 86- Decreto 1076 de 2015 -Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo".

<sup>4</sup> Art. 313 Num. 7º de la Constitución Política de Colombia

<sup>5</sup> Título XIV - Ley 1801 de 2016- Código Nacional de Policía

*tengan como fundamento la vulneración de los derechos del consumidor por la violación directa de las normas sobre protección a consumidores y usuarios, los originados en la aplicación de las normas de protección contractual contenidas en esta ley y en normas especiales de protección a consumidores y usuarios; los orientados a lograr que se haga efectiva una garantía; los encaminados a obtener la reparación de los daños causados a los bienes en la prestación de servicios contemplados en el artículo 19 de esta ley o por información o publicidad engañosa, independientemente del sector de la economía en que se hayan vulnerado los derechos del consumidor.”<sup>6</sup>*

- ix) Demás acciones judiciales encaminadas a la protección de los derechos de los compradores de vivienda (Acciones populares, acciones de grupo, acciones civiles en materia de responsabilidad contractual y extracontractual, entre otras).

No obstante, pese a este robusto sistema de protección que, desde una perspectiva netamente preventiva busca garantizar que, bajo altísimos estándares de calidad se produzcan y entreguen viviendas en óptimas condiciones, en el año 2016, a raíz del desafortunado y excepcional caso de la Torre Space en la ciudad de Medellín, el legislador introdujo una medida adicional en el artículo 8º de la Ley 1796 de 2016, referida a la obligación de los constructores y enajenadores de vivienda nueva, de cubrir los perjuicios patrimoniales causados a los propietarios que se vean afectados, por el colapso o amenaza de ruina, en todo o en parte de las viviendas, por vicio de la construcción, o por vicio del suelo, o por vicio de los materiales, en el evento que dentro de los diez (10) años siguientes a la expedición de la certificación Técnica de Ocupación de una vivienda nueva, se presente tal situación.

La misma norma dispuso los mecanismos con los que el constructor o el enajenador de vivienda debían garantizar el cumplimiento de su obligación, a saber: patrimonio propio, garantías bancarias, productos financieros o seguros, entre otros que el Gobierno nacional reglamentara.

Tal disposición fue reglamentada por el Decreto 282 de 2019 hoy compilado en el Decreto 1077 de 2015, estableciendo los requisitos mínimos que debe acreditar el constructor o enajenador de vivienda nueva para dar cumplimiento a la obligación, el alcance y vigencia de la misma, las características generales de todos los mecanismos de amparo, así como las características específicas que cada mecanismo de garantía definido por el legislador debe satisfacer para hacer efectiva la obligación, los instrumentos para evidenciar su cumplimiento y todos los aspectos necesarios para su puesta en marcha.

En este punto vale la pena resaltar que el referido Decreto 282 definió las condiciones de vigencia y permanencia, liquidez y suficiencia que debe cumplir cualquiera de los mecanismos de amparo.

Bajo tales parámetros, en la práctica, el único mecanismo de los contemplados por el legislador y reglamentado por el Gobierno Nacional, que tiene la aptitud de ser aplicado, corresponde al seguro, por cuanto, los demás (patrimonio propio, fiducia en garantía, garantías bancarias) implican la congelación de recursos por el lapso de 10 años por valor de las ventas del respectivo proyecto, condición de imposible cumplimiento, máxime si se

---

<sup>6</sup> Artículo 56 Ley 1480 de 2011.

tiene en cuenta que el sector edificador se desarrolla a través de altos niveles de apalancamiento financiero (Más del 70%); y que ninguna entidad financiera emite garantías por términos superiores a un año.

En efecto, la Superintendencia Financiera de Colombia expidió la Circular Externa 025 de 2019 mediante la cual, entre otros, se crea el ramo de seguro decenal.

En la actualidad, según información publicada por Fasecolda<sup>7</sup>, existen 7 compañías aseguradoras que cuentan con el ramo aprobado por la Superintendencia Financiera de Colombia para ofrecer en el mercado colombiano el producto denominado seguro decenal. No obstante, no todas ofrecen al público el seguro decenal.

De igual forma, al revisar los clausulados de las pólizas que están ofreciendo las compañías con el producto en operación, se evidencian cláusulas que vulneran las disposiciones normativas de las normas reglamentarias de la obligación de amparo, exigencias no contempladas en las normas técnicas colombianas, discriminación frente a los profesionales de la construcción que adelantan la supervisión técnica independiente, entre otras particularidades que demuestran las grandes dificultades para su aplicación.

Vale la pena traer a colación, que la Ley 1796 de 2016 en la misma línea del núm. 8° del artículo 41 de la Ley 400 de 1997, creó el Registro único de Profesionales de la Construcción para adelantar las labores de diseño, revisión y supervisión, el cual en parte se soporta en la acreditación de los profesionales establecida en los artículos 24 y 42 de la misma ley, y que a la fecha no se ha implementado, por la falta de recursos, para el efecto. Registro que ayudaría a eliminar o mitigar varias de las dificultades presentadas en materia de supervisión técnica, de cara al cumplimiento de la obligación de amparo de perjuicios patrimoniales en cuestión; además, de la protección que genera contar con profesionales acreditados para la ejecución de los procesos constructivos en Colombia.

De otro lado, de acuerdo a cotizaciones sobre proyectos reales presentadas por las 3 compañías con el producto en operación, las mismas representan un incremento del 1,2% sobre los costos directos, con el impacto que ello genera, en un panorama como el actual en donde se completaron 18 meses de caídas en las ventas de vivienda de interés social (VIS) y la dinámica del sector vivienda se reflejó en una contracción del 44,8 % (Con corte a diciembre del 2023), la inversión de los hogares colombianos se redujo \$20 billones el año pasado; además, se dejaron de vender 106.554 unidades, que a todas luces evidencian la inminente necesidad de generar medidas que promuevan la reactivación del sector y que propendan por la eliminación de costos innecesarios para la producción de las viviendas, bajo la premisa que, cualquier costo que no responda a una necesidad insatisfecha, además de que no debería existir, resulta altamente vulnerable en la estructura de costos, sobre todo en la producción de vivienda social por las restricciones de tope en su precio. Este es un tema que resulta fundamental para impulsar un sector trascendental para la generación de empleo en el país, en el comportamiento de los subsectores que moviliza (industriales, inmobiliarios, financieros, etc), en la canalización de inversión y ahorro hacia un bien durable como es la vivienda, en la superación de la pobreza; y, en general para el crecimiento social y económico de los colombianos.

---

<sup>7</sup> Fasecolda. Compañías autorizadas. Disponible en: <https://www.fasecolda.com/ramos/propiedad-e-ingenieria/seguro-decenal/companias-autorizadas-2/>

Tal situación ya fue tomada en cuenta por el Gobierno Nacional en los Decretos 1687 de 2020 y 1606 de 2022 por medio de los cuales se ha modificado la entrada en vigencia de la obligación de que trata el presente proyecto de ley, y que son una prueba más de que los mecanismos de amparo incorporados en el artículo 8° de la Ley 1796 de 2016, además de innecesarios y superfluos, están generando costos adicionales infundados, en detrimento de un sector que, como lo mencionó el Ministro de Hacienda, es fundamental para el país, se encuentra en cuidado intensivo y requiere de medidas urgentes para su reactivación.<sup>8</sup>

Es así como es procedente concluir, que el fin de los mecanismos de amparo de perjuicios patrimoniales ya se encuentra cubierto por otros instrumentos del ordenamiento jurídico, que resultan reactivos pero no previenen las eventuales fallas en las construcciones, las cuales sólo se eliminarán en la medida que las normas técnicas sismorresistentes y los reglamentos técnicos se apliquen (Por parte de profesionales acreditados) y controlen con total apego a la ley; que han evidenciado serias fallas en su aplicación; y que generan un costo innecesario en los proyectos con el impacto que ello repercute en la reactivación de un sector prioritario para el crecimiento social y económico del país.

Conforme a lo anterior, a través del presente proyecto de ley, se precisará el mecanismo para cumplir la obligación que tienen los constructores y enajenadores de vivienda nueva, de responder a los compradores por las fallas estructurales que presenten las viviendas, dentro de los diez (10) años siguientes a la expedición del Certificado Técnico de Ocupación, integrando las normas que existen en el ordenamiento jurídico colombiano en materia de garantías. Complementariamente, se crea una tasa destinada a la financiación del examen de acreditación de los profesionales de la construcción y de la implementación del Registro Único de Profesionales, como instrumento preventivo para la construcción de viviendas de calidad.

A continuación, se analizarán en profundidad los aspectos aquí mencionados que justifican de manera fehaciente la pertinencia, necesidad y utilidad de la expedición de la presente ley:

#### **1. DE LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN AL COMPRADOR DE VIVIENDA EXISTENTES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO**

En lo que se refiere a la protección de los derechos de los compradores de bienes inmuebles destinados a vivienda, en Colombia existe un complejo entramado normativo que cubre desde el momento mismo de su producción, garantías inmediatas después la entrega (posventa) y garantías en el tiempo (aspectos estructurales y acabados) en el que concurren normas urbanísticas, normas procedimentales, normas técnicas, normas sobre garantías y normas en materia de inspección, vigilancia y control:

---

<sup>8</sup> Intervención del Ministro de Hacienda y Crédito Público -Dr. Ricardo Bonilla- en el 15º Foro de Vivienda de Asobancaria realizado el 29 de febrero de 2024 en las instalaciones del Hotel JW Marriot de la ciudad de Bogotá

### 1.1. Normas urbanísticas:

De conformidad con la Ley 388 de 1997, el ordenamiento del territorio es una función pública para el cumplimiento de una serie de fines, que de entrada, constituyen un mecanismo de garantía para los compradores de vivienda, en la medida que es a través del ejercicio de esta función, que se identificarán los suelos objeto del uso residencial, bajo la premisa de contar con todas las características para garantizar el derecho a una vivienda digna y proteger el patrimonio de los compradores, por las condiciones de localización que los Planes de Ordenamiento Territorial-POT- o el instrumentó que haga sus veces, definirán para el efecto:

*“ **ARTÍCULO 3.-** Función pública del urbanismo. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:*

- 1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, **y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.***
- 2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.*
- 3. **Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.***
- 4. **Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.**” (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

En efecto, dentro del contenido del componente general, así como del urbano de los POT<sup>9</sup> se deben contemplar varias políticas y acciones enfocadas en materia de a determinación y ubicación de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad; vivienda de interés social y de definición de usos del suelo.

### 1.2. Normas sobre permisos y autorizaciones

En Colombia, la construcción de vivienda requiere de la previa expedición de una licencia urbanística, que además de otorgar a su titular, derechos de construcción y desarrollo, es una certificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y sismorresistentes y demás reglamentaciones en que se fundamenta:

*“**ARTÍCULO 35.** Licencias urbanísticas. El numeral 1 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, quedará así:*

- 1. 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 localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente.*

<sup>9</sup> Art. 13 Ley 388 de 1997 (num

Igualmente se requerirá licencia para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amueblamiento o para la intervención del mismo salvo que la ocupación u obra se ejecute en cumplimiento de las funciones de las entidades públicas competentes.

La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.

**El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y sismorresistentes y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya ejecutado la obra siempre y cuando se haya cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma.**

Las modificaciones de licencias vigentes se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición." (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Por su parte, el Decreto 1077 de 2015 al reglamentar el contenido y efectos de las licencias urbanísticas, establecen una serie de obligaciones en cabeza del titular y del constructor responsable, que se erigen en una garantía para el comprador de vivienda, de que el proyecto que se desarrollará debe cumplir con una serie de condicionamientos para su ejecución:

**"ARTÍCULO 2.2.6.1.2.3. Contenido de la licencia.** La licencia se adoptará mediante acto administrativo de carácter particular y concreto y contendrá por lo menos: (...)

**4.** Nombre e identificación del titular de la licencia, al igual que del urbanizador, parcelador y/o del constructor responsable. (...)

**6.** Las licencias de construcción deberán contener la descripción de las características básicas del proyecto aprobado, identificando cuando menos: uso, área del lote, área construida, número de pisos, número de unidades privadas aprobadas, estacionamientos, índices de ocupación y de construcción. En el caso de licencias de urbanización y parcelación estas deberán incluir como mínimo los usos permitidos, los índices de ocupación y de construcción, los cuadros de áreas de la totalidad del proyecto y sus etapas, así como las normas urbanísticas de edificabilidad con las cuáles se desarrollarán las futuras construcciones y las obligaciones de cesiones públicas para espacio público, equipamiento o vías. (...)

**9.** Señalar la obligación de someter a supervisión técnica independiente la ejecución de la edificación cuando se trate de proyectos que requirieron y fueron objeto de revisión independiente de diseños estructurales.

**10.** Señalar, para los proyectos de vivienda nueva que requirieron revisión independiente de diseños estructurales, la obligación de obtener el Certificado de

Ocupación antes de efectuarse la transferencia de los bienes inmuebles resultantes y/o su ocupación.

**11.** Indicar el cumplimiento de las normas vigentes de carácter nacional, municipal o distrital sobre eliminación de barreras arquitectónicas para personas en situación de discapacidad.

**12.** Las cargas, obligaciones y los compromisos adquiridos por el titular, así como los correspondientes aprovechamientos urbanísticos cuando a ello haya lugar, que resulten de su participación en un sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios según lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial o las normas que lo reglamenten o complementen. (...)

**“ARTÍCULO 2.2.6.1.2.3.6 Obligaciones del titular de la licencia.** El curador urbano o la autoridad encargada de estudiar, tramitar y expedir licencias, deberá indicar al titular, el cumplimiento de las siguientes obligaciones:

1. Ejecutar las obras de forma tal que se garantice la salubridad y seguridad de las personas, así como la estabilidad de los terrenos y edificaciones vecinas y de los elementos constitutivos del espacio público. (...)

6. Someter el proyecto a supervisión técnica independiente en los términos que señala el Título I del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente (NSR) 10.

7. Garantizar durante el desarrollo de la obra la participación del diseñador estructural del proyecto y del ingeniero geotecnista responsables de los planos y estudios aprobados, con el fin de que atiendan las consultas y aclaraciones que solicite el constructor y/o supervisor técnico independiente. Las consultas y aclaraciones deberán incorporarse en la bitácora del proyecto y/o en las actas de supervisión. (...)

9. Obtener, previa la ocupación y/o transferencia de las nuevas edificaciones que requieren supervisión técnica independiente, el Certificado Técnico de Ocupación emitido por parte del Supervisor Técnico Independiente siguiendo lo previsto en el Título 1 del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10.

El certificado técnico de ocupación deberá protocolizarse mediante escritura pública en los términos y condiciones establecidos en el artículo 6 de la Ley 1796 de 2016. La ocupación de edificaciones sin haber protocolizado y registrado el Certificado Técnico de Ocupación ocasionará las sanciones correspondientes, incluyendo las previstas en el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016 o la norma que la adicione, modifique o sustituya. No se requiere su protocolización en el reglamento de propiedad horizontal.

10. Remitir, para el caso de proyectos que requieren supervisión técnica independiente, copia de las actas de la supervisión técnica independiente que se expidan durante el desarrollo de la obra, así como el certificado técnico de ocupación, a las autoridades competentes para ejercer el control urbano en el municipio o distrito quienes remitirán copia a la entidad encargada de conservar el expediente del proyecto, y serán de público conocimiento. En los casos de patrimonios autónomos en los que el fideicomiso ostente la titularidad del predio y/o de la licencia de construcción, se deberá prever en el correspondiente contrato fiduciario quién es el responsable de esta obligación.

11. Realizar los controles de calidad para los diferentes materiales y elementos que señalen las normas de construcción Sismo Resistentes.

12. *Instalar los equipos, sistemas e implementos de bajo consumo de agua, establecidos en la Ley 373 de 1997 o la norma que la adicione, modifique o sustituya.*
13. *Cumplir con las normas vigentes de carácter nacional, municipal o distrital sobre eliminación de barreras arquitectónicas para personas en situación de discapacidad.*
14. *Cumplir con las disposiciones contenidas en las normas de construcción sismo resistente vigente.*
15. *Dar cumplimiento a las disposiciones sobre construcción sostenible que adopte el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o los municipios o distritos en ejercicio de sus competencias. (...)*

En estrecha relación con el marco normativo referente a las licencias urbanísticas, se encuentran todas las disposiciones en materia de permisos ambientales reglamentados a nivel nacional por el Decreto 1076 de 2015; y, servicios públicos definidos a nivel nacional por la Ley 142 de 1994 y sus normas reglamentarias; sin perjuicio de las normas locales que las entidades territoriales hayan expedido en la materia.

### **1.3. Normas técnicas**

Las normas técnicas, su aplicación y control, constituyen el principal y verdadero mecanismo que garantizará la calidad, idoneidad, funcionalidad, seguridad y salubridad de las viviendas nuevas, y en consecuencia, los derechos de los compradores, pues en virtud de su carácter preventivo, sólo su debido cumplimiento, evitará que las estructuras colapsen o amenacen ruina, total o parcialmente.

Según el artículo 2º de la Ley 400 de 1997: *“Las construcciones que se adelanten en el territorio de la República deberán sujetarse a las normas establecidas en la presente Ley en las disposiciones que reglamenten.*

*Corresponde a las oficinas o dependencias distritales o municipales encargadas de conceder las licencias de construcción, la exigencia y vigilancia de su cumplimiento. Estas se abstendrán de aprobar los proyectos o planos de construcciones que no cumplan con las normas señaladas en la esta Ley o sus reglamentos.*

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

Así las cosas, se reitera, bajo una perspectiva netamente preventiva, la Norma Técnica Sismorresistente establece criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas, aspectos de la construcción que, con ocasión de la expedición de la Ley 1796 de 2016 fueron objeto de medidas más estrictas para su aplicación. Además, señala los requisitos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones relacionadas con su objeto y define las responsabilidades de quienes las ejercen:

**Artículo 1.- Objeto. La presente Ley establece criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas, así como de aquellas indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo, que puedan verse sometidas a fuerzas sísmicas y otras fuerzas impuestas por la naturaleza o el uso, con el fin de que sean capaces de resistirlas, incrementar su resistencia a los efectos que éstas producen, reducir a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas, y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos.**

Además, señala los requisitos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones relacionadas con su objeto y define las responsabilidades de quienes las ejercen, así como los parámetros para la adición, modificación y remodelación del sistema estructural de edificaciones construidas antes de la vigencia de la presente Ley.

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

**El cuidado tanto en el diseño como en la construcción y la supervisión técnica, son fundamentales para la sismo resistencia de estructura y elementos no estructurales.** (Subrayado y negrilla fuera de texto).

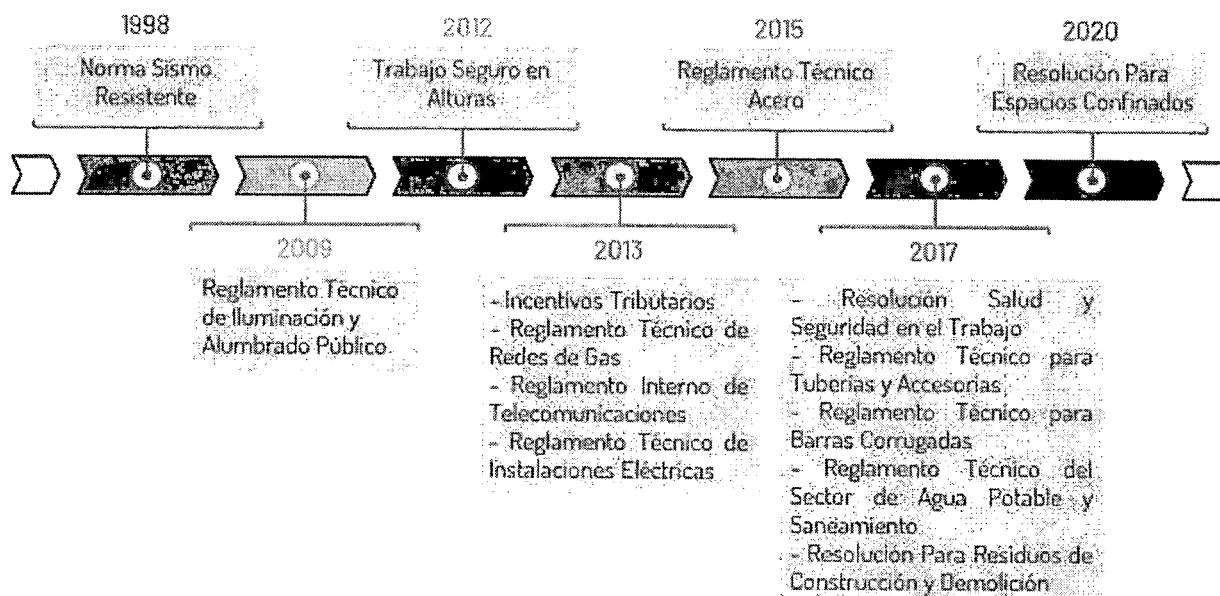
En línea con la Norma Técnica Sismorresistente (NSR-10), se encuentran los reglamentos técnicos de materiales y redes, entendidos como aquellas normas que **establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados**, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables y cuya observancia es obligatoria. (...)”<sup>10</sup> (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De conformidad con los lineamientos incorporados en la Hoja de Ruta para la productividad del sector constructor, elaborada por la Cámara Colombiana de la Construcción-CAMACOL-, “ (...) en los últimos 25 años el país ha entendido la vivienda como un producto que debe normalizarse y formalizarse siguiendo líneas internacionales y parámetros que se han adaptado a nuestro contexto y a las tendencias mundiales.

Desde la emisión del Decreto 1400 del 1984, por medio del cual se adoptó el Código Colombiano de Construcciones Sismo-Resistentes y que posteriormente fue derogado por la ley 400 de 1997, se ha evidenciado un crecimiento en la normalización y regulación del sector en lo que respecta a Diseño Estructural, Suelos y Geotecnia, Redes Eléctricas, Redes Hidrosanitarias, Redes de Comunicaciones, Protección contra Incendios, Criterios de Sostenibilidad, Supervisión Técnica Permanente, Revisión Estructural, Diseños de Iluminación, entre otros; tal y como se evidencia en el esquema a continuación. Normalización, que tiene incidencia directa en las diferentes actividades que ejecutan todos los actores involucrados en la construcción de viviendas, (productos y servicios de constructores, consultores, contratistas y proveedores).

---

<sup>10</sup> Art. 2.2.1.7.2.1.-definición 86- Decreto 1076 de 2015 -Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo”.



**Ilustración.** Reglamentos técnicos asociados a vivienda en Colombia. Fuente: Camacol

Actualmente, el país cuenta con 60 instrumentos normativos asociados a 16 reglamentos que inciden en la cadena de valor de la construcción, los cuales, periódicamente son revisados por las entidades que los regulan, con el fin de determinar su pertinencia o modificación. Adicionalmente, el gobierno nacional también se encuentra llevando a cabo acciones regulatorias para la emisión de nuevos reglamentos asociados a productos y procesos que actualmente se encuentran fuera del alcance de las políticas, normas y reglamentación vigente.

Es importante resaltar que la reglamentación vigente tiene el objetivo de normalizar el modelo de construcción tradicional que se conoce hoy en día, razón por la cual es evidente que para la implementación de nuevas metodologías y sistemas constructivos se requiere de una actualización y/o modificación del marco normativo vigente que permita su correcta adopción en el país.”

Como corolario de lo anterior, se demuestra que en Colombia el patrimonio de los compradores de vivienda, se encuentra amparado entre otros, por la aplicación de los reglamentos técnicos en los diferentes sistemas que confluyen en el ensamblaje de las viviendas, que hoy ascienden a 16 reglamentos y que garantizarán la funcionalidad, idoneidad y seguridad de las viviendas.

#### 1.4. Normas sobre garantías

En Colombia, la compraventa de bienes inmuebles destinados a vivienda se encuentra regulada por el marco legal correspondiente al contrato de compraventa y por la normativa de responsabilidad civil en actividades de construcción. En este contexto, las regulaciones implementadas para mitigar los riesgos asociados a la actividad constructora y proteger al comprador de vivienda, se han fundamentado principalmente en la responsabilidad civil y las garantías establecidas por la ley.

#### **1.4.1. De las garantías establecidas por el Código Civil – Ley 84 de 1873-**

Los proyectos de construcción de vivienda en el país tienen su origen en la celebración de diversos tipos de contratos, como compraventa, fiducia inmobiliaria o colaboración empresarial. Estos contratos implican que el constructor, asume la obligación de desarrollar el proyecto constructivo por su cuenta y riesgo. En este tipo de transacciones, y sin importar la forma de remuneración acordada, tanto los propietarios del terreno como otros actores involucrados (comercializadores, gerentes, interventores, etc) asumen expresamente sus obligaciones, siendo cada uno responsable de las actividades dentro de su ámbito de acción. De este modo, el constructor puede llevar a cabo su labor mediante contratos de administración delegada, contratos de obra a precio único global o alzado, contratos de prestación de servicios profesionales, entre otros.

En efecto, a quien despliega la actividad del proceso constructivo de edificaciones, además de aplicársele las normas generales de responsabilidad civil, le resultan aplicables una serie de normas especiales contempladas en el Código Civil Colombiano – Ley 84 de 1873- para la construcción de una edificación.

Respecto a la responsabilidad civil, el Código Civil ha establecido que la misma puede ser contractual o extracontractual, tal y como lo señaló la Corte Constitucional en Sentencia C-1008/10<sup>11</sup>: *“En el orden jurídico colombiano es clara la existencia de una concepción dualista de la responsabilidad civil, por lo que no se puede confundir el tratamiento de una y otra responsabilidad, las cuales están reguladas de manera autónoma e independiente en capítulos distintos del Código Civil, se originan en causas o fuentes diversas y sus prescripciones en materia de reparación no son coincidentes.”* A continuación, algunos apartes del pronunciamiento en mención sobre la responsabilidad civil:

#### ***“(…) 3. Algunas consideraciones sobre la naturaleza jurídica de la responsabilidad civil contractual y de la extracontractual***

*3.1. La responsabilidad civil contractual ha sido definida por la doctrina especializada como aquella que resulta de la inejecución o ejecución imperfecta o tardía de una obligación estipulada en un contrato válido. De este modo, el concepto de responsabilidad civil contractual se ubica en el contexto de un derecho de crédito de orden privado, que solo obra en un campo exclusivo y limitado, vale decir, entre las partes del contrato y únicamente respecto de los perjuicios nacidos de ese negocio jurídico. En tanto que la responsabilidad civil extracontractual, también denominada delictual o aquiliana, es aquella que no tiene origen en un incumplimiento obligacional, sino en un “hecho jurídico”, ya se trate de un delito o de un ilícito de carácter civil.*

*(…)*

*3.2. La legislación colombiana, regula en títulos distintos del mismo Libro del Código Civil, las consecuencias del incumplimiento en materia contractual y las de los hechos jurídicos. En el título XII se ocupa “del efecto de las obligaciones” - artículos 1602 a 1617-; y en el XXXIV – artículos 2341 a 2360- de “la responsabilidad civil por los delitos y las culpas”, estableciendo respecto de cada tipología las reglas que gobiernan la indemnización de los perjuicios irrogados.*

<sup>11</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-1008-10.htm>

3.3. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, ha desarrollado esta concepción dual de la responsabilidad civil, separándose explícitamente de una concepción unitaria, y destacando la importancia que tiene esta diferenciación en la práctica judicial, más allá de simples propósitos académicos y teóricos. Así ha indicado que "El Código Civil destina el título 12 de su Libro Cuarto a recoger cuanto se refiere a los efectos de las obligaciones contractuales, y el título 34 del mismo Libro a determinar cuáles son y como se configuran los originados en vínculos de derecho nacidos del delito y de las culpas. (...) Estas diferentes esferas en que se mueve la responsabilidad contractual y la extracontractual no presentan un simple interés teórico o académico ya que en el ejercicio de las acciones correspondientes tan importante distinción repercute en la inaplicabilidad de los preceptos y el mecanismo probatorio.

Quando se acuda a teorías como la que pregona la unidad de la culpa civil o a cualquiera otras de alcance similar, orientadas a poner de manifiesto por diversos caminos que sólo son accesorios o secundarios los matices diferenciales que registran los dos tipos de responsabilidad en cuestión, algo sí resulta ser indiscutible y es que en la tarea de distinguirlos e imprimirles el correspondiente tratamiento jurídico siempre habrá de tenerse en cuenta que la responsabilidad llamada "contractual", concreta por esencia, juega de ordinario entre personas que se han ligado voluntariamente y que por lo mismo han procurado especificar el contenido de los compromisos emergentes del negocio por ellas celebrado, mientras que la responsabilidad extracontractual opera entre quienes ha vinculado únicamente el azar y la extensión de los imperativos de conducta incumplidos en los que toma causa la respectiva prestación resarcitoria del daño en que dicha responsabilidad se traduce, es definida con frecuencia con normas de notoria abstracción, lo que en último análisis lleva a concluir que no es indiferente en modo alguno el régimen en que de hecho se sitúe una demanda entablada para obtener el pago de perjuicios".

3.4. En lo que concierne a la responsabilidad extracontractual, la jurisprudencia especializada la define como el encuentro accidental fortuito de una fuente de la obligación resarcitoria generada por mandato legal. Sobre el particular señala que: "como desde antaño lo viene predicando la Corporación con apoyo en el tenor del artículo 2341 del Código Civil, para que resulte comprometida la responsabilidad de una persona natural o jurídica, a título extracontractual, se precisa de la concurrencia de tres elementos que la doctrina más tradicional identifica como "culpa, daño y relación de causalidad entre aquélla y este". Condiciones estas que además de considerar el cuadro axiológico de la pretensión en comentario, definen el esquema de la carga probatoria del demandante, pues es a este a quien le corresponde demostrar el menoscabo patrimonial o moral (daño) y que esté se originó en la conducta culpable de quien demanda; porque al fin y al cabo la responsabilidad se engasta en una relación jurídica entre dos sujetos: el autor del daño y quien lo padeció".

Ahora bien, frente al caso específico de la construcción de edificaciones, el Código Civil en su artículo 2060, establece que:

"ARTICULO 2060. Los contratos para construcción de edificios, celebrados con un empresario que se encarga de toda la obra por un precio único prefijado, se sujetan además a las reglas siguientes:

1. *El empresario no podrá pedir aumento de precio, a pretexto de haber encarecido los jornales o los materiales, o de haberse hecho agregaciones o modificaciones en el plan primitivo; salvo que se haya ajustado un precio particular por dichas agregaciones o modificaciones.*
2. *Si circunstancias desconocidas, como un vicio oculto del suelo, ocasionaren costos que no pudieron preverse, deberá el empresario hacerse autorizar para ellos por el dueño; y si éste rehusa, podrá ocurrir al juez o prefecto para que decida si ha debido o no preverse el recargo de obra, y fije el aumento de precio que por esta razón corresponda.*
3. **Si el edificio perece o amenaza ruina, en todo o parte, en los diez años subsiguientes a su entrega, por vicio de la construcción, o por vicio del suelo que el empresario o las personas empleadas por él hayan debido conocer en razón de su oficio, o por vicio de los materiales, será responsable el empresario; si los materiales han sido suministrados por el dueño, no habrá lugar a la responsabilidad del empresario sino en conformidad al artículo 2041, <sic 2057> inciso final.**
4. *El recibo otorgado por el dueño, después de concluida la obra, sólo significa que el dueño la aprueba, como exteriormente ajustada al plan y a las reglas del arte, y no exime al empresario de la responsabilidad que por el inciso precedente se le impone.*
5. *Si los artífices u obreros empleados en la construcción del edificio han contratado con el dueño directamente por sus respectivas pagas, se mirarán como contratistas independientes, y tendrán acción directa contra el dueño; pero si han contratado con el empresario, no tendrán acción contra el dueño sino subsidiariamente y hasta concurrencia de lo que éste debía al empresario.” (Subraye y Negrilla Fuera de texto)*

De lo anterior, es dable concluir que la garantía decenal es una obligación contractual establecida en el artículo 2060, numeral tercero del Código Civil. Esta garantía implica que el constructor asume la responsabilidad durante un período de diez años después de la entrega de la construcción, de responder si el edificio perece o amenaza ruina por defectos en la construcción o en el terreno que estén relacionados con su conocimiento profesional especializado, así como cualquier defecto en los materiales que haya suministrado (en el caso de contratos de construcción por administración delegada), o que el dueño de la obra le haya proporcionado, y que él debería haber identificado debido a su experiencia en el área.

En consecuencia, se puede observar que desde 1883, año en que se promulgó el Código Civil Colombiano, la responsabilidad del constructor surge en caso de incumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato de obra. Es relevante destacar que esta responsabilidad puede afectar tanto al propietario de la obra como a terceros, lo que conlleva a la responsabilidad civil extracontractual, estableciendo un marco de protección al comprador de vivienda.

Además, el Código Civil (Artículo 1914 a 1927) ha establecido la acción redhibitoria a favor del comprador para rescindir la venta o reducir proporcionalmente el precio debido a los vicios ocultos en los bienes inmuebles, conocidos como redhibitorios.

Estos vicios deben cumplir con los siguientes requisitos:

- 1.) Existir en el momento de la venta.
- 2.) Ser tales que la cosa vendida no sirva para su uso natural o lo haga de manera imperfecta, de forma que se pueda presumir que, de conocerlos, el comprador no habría adquirido el bien o lo habría hecho a un precio considerablemente menor.
- 3.) No haber sido revelados por el vendedor y ser tales que el comprador podría haberlos desconocido sin una negligencia grave, o que no pudiera haberlos identificado fácilmente debido a su profesión u oficio.
- 4.) Los vicios redhibitorios otorgan al comprador el derecho de exigir la rescisión de la venta o una reducción en el precio, según lo que considere más conveniente.

De tal forma, si el vendedor estaba al tanto de los vicios y no los reveló, o si los vicios eran conocidos por el vendedor debido a su profesión u oficio, este estará obligado no solo a la devolución del bien o a la reducción del precio, sino también a indemnizar los perjuicios. Sin embargo, si el vendedor desconocía los vicios y no debería haberlos conocido debido a su profesión u oficio, solo estará obligado a la devolución del bien o a la reducción del precio.

La acción redhibitoria tiene una duración de un año en relación con los bienes raíces, salvo que las leyes especiales o los acuerdos entre las partes hayan ampliado o reducido este plazo. El periodo se contará a partir de la entrega real del bien.

En conclusión, el Código Civil:

- 1: Aborda la protección al comprador de vivienda en Colombia. Desde la celebración de contratos iniciales hasta la entrega final de la propiedad, se han establecido medidas para salvaguardar los intereses del comprador y mitigar los riesgos asociados a la actividad constructora.
2. Reconoce la responsabilidad del constructor en caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales, especialmente en lo que respecta a la garantía decenal contemplada en el artículo 2060 IBIDÉM. Esta garantía implica que el constructor asume la responsabilidad por defectos en la construcción que conlleven el colapso de la estructura o amenaza de ruina, durante un periodo de diez años, protegiendo así al comprador.

#### **1.4.2. De las garantías establecidas por el Estatuto del Consumidor – Ley 1480 de 2011-**

El Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011) tiene como objetivo salvaguardar los intereses del comprador (consumidores de vivienda) en sus interacciones con fabricantes (constructores) y proveedores (enajenadores), adoptando una política de protección a los consumidores. Esta normativa regula los derechos y obligaciones tanto de los productores y proveedores como de los consumidores, así como la responsabilidad sustantiva y procesal de los primeros y los mecanismos de garantía para hacer efectiva tal responsabilidad. Sus disposiciones son de aplicación general en todos los sectores económicos donde no exista una regulación especial, en cuyo caso prevalecerá dicha regulación especial, con las normas establecidas en el Estatuto como complemento.

En el anterior contexto, el artículo 10 del Estatuto del Consumidor establece la garantía legal como obligación temporal, solidaria a cargo de los productores (constructores) y

proveedores (enajenadores), de responder por el buen estado y funcionamiento de los productos, y de garantizar la conformidad del mismo con las siguientes condiciones, según lo ofrecido en el mercado, bajo la premisa que no tendrá contraprestación adicional al precio del producto:<sup>12</sup>

- **Calidad:** Condición en que un producto cumple con las características inherentes y las atribuidas por la información que se suministre sobre él.
- **Idoneidad (o eficiencia):** Aptitud del producto para satisfacer la necesidad o necesidades para las cuales ha sido producido o comercializado.
- **Seguridad:** Condición del producto conforme con la cual, en situaciones normales de utilización, teniendo en cuenta la duración, la información suministrada, instalación y mantenimiento, no presenta riesgos irrazonables para la salud o integridad de los consumidores. En caso de que el producto no cumpla con requisitos de seguridad establecidos en reglamentos técnicos o medidas sanitarias, se presumirá inseguro.

**“Artículo 7°. Garantía legal. Es la obligación, en los términos de esta ley, a cargo de todo productor y/o proveedor de responder por la calidad, idoneidad, seguridad y el buen estado y funcionamiento de los productos.**

*En la prestación de servicios en el que el prestador tiene una obligación de medio, la garantía está dada, no por el resultado, sino por las condiciones de calidad en la prestación del servicio, según las condiciones establecidas en normas de carácter obligatorio, en las ofrecidas o en las ordinarias y habituales del mercado. (...)*  
(Subrayado y negrilla fuera de texto).

Como obligación temporal que es, la Ley define el término de vigencia de la misma, de manera específica para los bienes inmuebles:

**“Artículo 8°. Término de la garantía legal. El término de la garantía legal será el dispuesto por la ley o por la autoridad competente. A falta de disposición de obligatorio cumplimiento, será el anunciado por el productor y/o proveedor. El término de la garantía legal empezará a correr a partir de la entrega del producto al consumidor.**

*De no indicarse el término de garantía, el término será de un año para productos nuevos. Tratándose de productos perecederos, el término de la garantía legal será el de la fecha de vencimiento o expiración.*

*Los productos usados en los que haya expirado el término de la garantía legal podrán ser vendidos sin garantía, circunstancia que debe ser informada y aceptada por escrito claramente por el consumidor. En caso contrario se entenderá que el producto tiene garantía de tres (3) meses.*

*La prestación de servicios que suponen la entrega del bien para la reparación del mismo podrá ser prestada sin garantía, circunstancia que debe ser informada y aceptada por escrito claramente por el consumidor. En caso contrario se entenderá que el servicio tiene garantía de tres (3) meses, contados a partir de la entrega del bien a quien solicitó el servicio.*

**Para los bienes inmuebles la garantía legal comprende la estabilidad de la obra por diez (10) años, y para los acabados un (1) año.”** (Subrayado y negrilla fuera de texto)

<sup>12</sup> Artículo 5º Ley 1480 de 2011- Definiciones

La definición de la garantía legal en el Estatuto del Consumidor, parte de un régimen de responsabilidad objetiva en cabeza del productor (constructor) o proveedor (enajenador), que basta con el simple hecho de probar el daño en la edificación en las circunstancias definidas para la garantía sobre bienes inmuebles:

*“Artículo 10. Responsables de la garantía legal. **Ante los consumidores, la responsabilidad por la garantía legal recae solidariamente en los productores y proveedores respectivos.**”*

*Para establecer la responsabilidad por incumplimiento a las condiciones de idoneidad y calidad, **bastará con demostrar el defecto del producto**, sin perjuicio de las causales de exoneración de responsabilidad establecidas en el artículo 16 de la presente ley.” (Subraye y Negrilla Fuera de texto)*

En el marco de la garantía legal antes señalada, se contempla la reparación del bien, su sustitución/reposición o la devolución del precio pagado. Los 2 primeros aspectos de la garantía aplicados a bienes inmuebles destinados a vivienda (Reparación/sustitución) se encuentran incluidos en el servicio posventa que prestan las constructoras. Lo referente a la devolución del dinero, es un aspecto que entra a operar en el remoto y excepcional caso, en que la vivienda sea inhabitable y no haya lugar a su reparación, como sucede frente al colapso de la estructura o la amenaza de ruina.

De tal forma, tales aspectos deben ser revisados con todo el rigor y detenimiento, por el impacto que pueden causar no sólo en la unidad habitacional individualmente considerada, sino en la totalidad del proyecto:

*“Artículo 11. Aspectos incluidos en la garantía legal. Corresponden a la garantía legal las siguientes obligaciones:*

***1. Como regla general, reparación totalmente gratuita de los defectos del bien, así como su transporte, de ser necesario, y el suministro oportuno de los repuestos. Si el bien no admite reparación, se procederá a su reposición o a la devolución del dinero.***

***2. En caso de repetirse la falla y atendiendo a la naturaleza del bien y a las características del defecto, a elección del consumidor, se procederá a una nueva reparación, la devolución total o parcial del precio pagado o al cambio parcial o total del bien por otro de la misma especie, similares características o especificaciones técnicas, las cuales en ningún caso podrán ser inferiores a las del producto que dio lugar a la garantía.***

*3. En los casos de prestación de servicios, cuando haya incumplimiento se procederá, a elección del consumidor, a la prestación del servicio en las condiciones en que fue contratado o a la devolución del precio pagado.*

*4. Suministrar las instrucciones para la instalación, mantenimiento y utilización de los productos de acuerdo con la naturaleza de estos.*

*5. Disponer de asistencia técnica para la instalación, mantenimiento de los productos y su utilización, de acuerdo con la naturaleza de estos. La asistencia técnica podrá tener un costo adicional al precio.*

*6. La entrega material del producto y, de ser el caso, el registro correspondiente en forma oportuna.*

7. Contar con la disponibilidad de repuestos, partes, insumos, y mano de obra capacitada, aun después de vencida la garantía, por el término establecido por la autoridad competente, y a falta de este, el anunciado por el productor. En caso de que no se haya anunciado el término de disponibilidad de repuestos, partes, insumos y mano de obra capacitada, sin perjuicio de las sanciones correspondientes por información insuficiente, será el de las condiciones ordinarias y habituales del mercado para productos similares. Los costos a los que se refiere este numeral serán asumidos por el consumidor, sin perjuicio de lo señalado en el numeral 1 del presente artículo.

8. Las partes, insumos, accesorios o componentes adheridos a los bienes inmuebles que deban ser cambiados por efectividad de garantía, podrán ser de igual o mejor calidad, sin embargo, no necesariamente idénticos a los originalmente instalados.

9. En los casos de prestación de servicios que suponen la entrega de un bien, repararlo, sustituirlo por otro de las mismas características, o pagar su equivalente en dinero en caso de destrucción parcial o total causada con ocasión del servicio defectuoso. Para los efectos de este numeral, el valor del bien se determinará según sus características, estado y uso.

**Parágrafo.** El Gobierno Nacional, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de esta ley, se encargará de reglamentar la forma de operar de la garantía legal. La reglamentación del Gobierno no suspende la aplicación de lo dispuesto en la presente ley.” (subrayado y negrilla fuera de texto).

Por su parte, el Decreto 735 de 2013 establece las reglas, términos y condiciones para hacer efectiva la garantía legal y un procedimiento especial frente a bienes inmuebles:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Procedimiento cuyo alcance, como se analizará en un capítulo posterior, pretende el mismo fin que la obligación de amparar los perjuicios patrimoniales contenida en el artículo 8° de la Ley 1796 de 2016.

Igualmente, cabe destacar que el mencionado Estatuto, en su Título IV Capítulo Único, trata sobre la Responsabilidad por daños causados por productos defectuosos, los cuales se definen como aquellos bienes muebles o inmuebles (viviendas) que, debido a errores en el diseño, fabricación, construcción, embalaje o información, no proporcionan la seguridad razonable a la que todo individuo tiene derecho.

En tal sentido, el artículo 20 de la Ley 1480 de 2011 ha establecido que, el productor y el expendedor serán solidariamente responsables de los daños causados por los defectos de sus productos, sin perjuicio de las acciones de repetición a que haya lugar. Como daño, se entienden los siguientes:

1. Muerte o lesiones corporales, causadas por el producto defectuoso;
2. Los producidos a una cosa diferente al producto defectuoso, causados por el producto defectuoso.

Para establecer la responsabilidad, es necesario que el afectado demuestre la presencia de un defecto en el producto, la existencia de daños y la conexión causal entre ambos. Si se incumple una medida sanitaria, fitosanitaria o un reglamento técnico, se presumirá que el producto tiene un defecto. En situaciones donde múltiples causas contribuyan al daño, la responsabilidad del fabricante puede disminuirse. Todo esto, sin perjuicio de las acciones legales que correspondan.

En conclusión, la protección al comprador de vivienda en Colombia además de abarcar lo señalado por el Código Civil, establece la garantía legal desarrollada por el Estatuto del Consumidor por la cual:

1. Se determina una responsabilidad objetiva para los constructores y enajenadores, facilitando la protección del consumidor al requerir solo la demostración del defecto del producto para activar la responsabilidad.
2. Se contempla un término de garantía especial frente a la estabilidad de la obra por diez años y para los acabados por un año, asegurando así un respaldo patrimonial durante 10 años, tiempo superior al período de asentamiento de una edificación.
3. Se aborda la responsabilidad por daños causados por productos defectuosos, estableciendo la responsabilidad solidaria del productor y el expendedor por los daños derivados de los defectos del producto. Responsabilidad que se extiende a casos de lesiones corporales o daños a otros bienes, proporcionando una cobertura integral para el comprador de vivienda.

#### **1.5. Otros mecanismos que aseguran la protección del comprador de vivienda**

Complementariamente, el ordenamiento jurídico colombiano ha definido otros mecanismos en los que por virtud de condiciones específicas (financiación, propiedad horizontal) se amparan los riesgos de incendio y terremoto como mecanismo de protección del patrimonio de los compradores de vivienda, ante el acaecimiento de eventuales riesgos:

##### **1.5.1. Condiciones de los créditos de vivienda individual**

La Ley 546 de 1999, establece como condición de los créditos de vivienda, su aseguramiento en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 17.- Condiciones de los créditos de vivienda individual. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo primero de la presente Ley, el Gobierno Nacional establecerá las condiciones de los créditos de vivienda individual a largo plazo, que tendrán que estar denominados exclusivamente en UVR, de acuerdo con los siguientes criterios generales:*

(...)

10. *Estar asegurados contra los riesgos que determine el Gobierno Nacional. (..)*

En desarrollo de la Ley 546 de 1999, el Decreto 257 de 2021, establece la obligatoriedad de seguros que amparen los riesgos de terremoto e incendio:

*“ARTÍCULO 2.1.11.1. Condiciones de los créditos. Para efectos del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 17 y demás normas concordantes de la Ley 546 de 1999, los créditos de vivienda individual a largo plazo, entendidos como aquellos otorgados a personas naturales para financiar la adquisición de vivienda nueva o usada, la reparación, remodelación, subdivisión o mejoramiento de vivienda usada, o la construcción de vivienda propia, deberán ajustarse a las siguientes condiciones:*

(...)

*c) Seguros. **Los inmuebles financiados deberán estar asegurados contra los riesgos de incendio y terremoto.**”*

### **1.5.2. Operaciones de Leasing habitacional**

Al igual que en materia de crédito hipotecario, tratándose de las operaciones de Leasing Habitacional es importante resaltar que el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero – Decreto Ley 663 de 1993- al determinar las reglas especiales para el aseguramiento de bienes inmuebles ha determinado la obligatoriedad de un seguro obligatorio en los siguientes términos:

*“ARTICULO 101. REGLAS ESPECIALES.*

*1. Aseguramiento de los bienes inmuebles de las entidades vigiladas. Los inmuebles de propiedad de las entidades sometidas al control de la Superintendencia Bancaria y aquellos que les sean hipotecados para garantizar créditos que tengan o lleguen a tener a su favor, deberán asegurarse contra los riesgos de incendio o terremoto, en su parte destructible, por su valor comercial y durante la vigencia del crédito al que accede, en su caso. (...)”*

En desarrollo de lo anterior, el Decreto 2555 de 2010 establece:

*“ARTÍCULO 2.28.1.3.3 Seguros. El contrato de leasing habitacional tendrá como mínimo los siguientes seguros:*

*a) **Seguro contra incendio y terremoto cuya cobertura ampare el bien inmueble; (...)**”*

### **1.5.3. De la propiedad horizontal**

Otro de los campos en los que se realiza la transferencia del riesgo derivado de daños y perjuicios que sufran los bienes inmuebles destinados a vivienda, se encuentra reglamentada en el marco de la Propiedad Horizontal. Al respecto establece la Ley 675 de 2001 en su artículo 15:

*“ARTÍCULO 15. SEGUROS. Todos los edificios o conjuntos sometidos al régimen de propiedad horizontal **podrán constituir pólizas de seguros que cubran contra los riesgos de incendio y terremoto**, que garanticen la reconstrucción total de los mismos.*

*PARÁGRAFO 1o. En todo caso será obligatoria la constitución de pólizas de seguros que cubran contra los riesgos de incendio y terremoto los bienes comunes de que trata la presente ley, susceptibles de ser asegurados.*

*PARÁGRAFO 2o. Las indemnizaciones provenientes de los seguros quedarán afectadas en primer término a la reconstrucción del edificio o conjunto en los casos que ésta sea procedente. Si el inmueble no es reconstruido, el importe de la indemnización se distribuirá en proporción al derecho de cada propietario de bienes privados, de conformidad con los coeficientes de copropiedad y con las normas legales aplicables.”*

Dada la importancia y trascendencia que para los colombianos tiene la adquisición de una vivienda, actualmente el marco normativo colombiano ofrece un sólido respaldo legal para proteger al comprador de vivienda, proporcionando desde una perspectiva legal y técnica un entorno seguro y confiable para los compradores de vivienda, al promover altos niveles de calidad en el diseño y construcción de los productos, con el fin de garantizar sus derechos y de ampararlos ante riesgos derivados de defectos en la construcción o en los productos adquiridos.

### **3. De la inspección, vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda**

#### **3.1. Control por parte de los entes territoriales**

El artículo 313 de la Constitución Política enuncia las funciones que corresponden a los concejos, determinando en el numeral 7° *“Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, **vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda**”*. (Subraye y negrilla fuera de texto)

En concordancia con lo anterior, el artículo 187 de la Ley 136 de 1994, a través de la cual se dictan disposiciones tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, se establece:

*“ARTÍCULO 187. Vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. **Los concejos municipales ejercerán la vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, de que trata el numeral 7. del Artículo 313 de la Constitución Política**, dentro de los límites señalados al respecto por las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.*

*PARÁGRAFO TRANSITORIO. **El ejercicio de las funciones de vigilancia y control de que trata este Artículo se llevará a cabo por parte de los municipios después de transcurridos seis (6) meses a partir de la vigencia de esta Ley**, término dentro del cual la Superintendencia de Sociedades trasladará a los*

*municipios los documentos relativos a tales funciones e impartirá la capacitación que las autoridades de éstos requieran para el cabal cumplimiento de estas.”*  
(Subraye y negrilla fuera de texto)

Por su parte, el artículo 71 de la Ley 962 de 2005, modificado por el artículo 185 del Decreto 19 de 2012, señala:

**“ARTÍCULO 71. Radicación de documentos para adelantar actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. *El interesado en adelantar planes de vivienda deberá radicar únicamente los siguientes documentos ante la instancia de la administración municipal o distrital encargada de ejercer la vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles contempladas en la Ley 66 de 1968 y el Decreto 2610 de 1979:***

- a. Folio de matrícula inmobiliaria del inmueble o inmuebles objeto de la solicitud, cuya fecha de expedición no sea superior a tres (3) meses;
- b. Copia de los modelos de contratos que se vayan a utilizar en la celebración de los negocios de enajenación de inmuebles con los adquirentes, a fin de comprobar la coherencia y validez de las cláusulas con el cumplimiento de las normas que civil y comercialmente regulen el contrato;
- c. El presupuesto financiero del proyecto;
- d. Licencia urbanística respectiva, salvo que se trate del sistema de preventas;
- e. Cuando el inmueble en el cual ha de desarrollarse el plan o programa se encuentre gravado con hipoteca, ha de acreditarse que el acreedor hipotecario se obliga a liberar los lotes o construcciones que se vayan enajenando, mediante el pago proporcional del gravamen que afecte cada lote o construcción.

**PARÁGRAFO 1. *Estos documentos estarán a disposición de los compradores de los planes de vivienda en todo momento con el objeto de que sobre ellos efectúen los estudios necesarios para determinar la conveniencia de la adquisición.*** (Subraye y negrilla fuera de texto)

En concordancia con lo anterior, el artículo 1 del Decreto 2180 de 2006 por el cual se reglamenta el artículo 71 de la Ley 962 de 2005 (Compilado por el artículo 2.2.5.3.1. del Decreto 1077 de 2015), dispone:

**“ARTÍCULO 2.2.5.3.1 Radicación de documentos. De conformidad con el artículo 185 del Decreto Ley 019 de 2012, los interesados en promocionar, anunciar y/o desarrollar las actividades de enajenación de inmuebles a que se refieren la Ley 66 de 1968 y el artículo 2 del Decreto-ley 2610 de 1979 o las normas que las modifiquen, adiciones o sustituyan, estarán obligados a radicar quince (15) días antes del inicio de dichas actividades únicamente los siguientes documentos ante la instancia de la administración municipal o distrital encargada de ejercer la vigilancia y control sobre las mencionadas actividades:**

1. Folio de matrícula inmobiliaria del inmueble o inmuebles objeto de la solicitud, cuya fecha de expedición no sea superior a tres (3) meses.

2. Copia de los modelos de contratos que se vayan a utilizar en la celebración de los negocios de enajenación de inmuebles con los adquirentes, a fin de comprobar la coherencia y validez de las cláusulas con el cumplimiento de las normas que civil y comercialmente regulen el contrato.
3. El presupuesto financiero del proyecto.
4. Licencia urbanística respectiva, salvo que se trate del sistema de preventas.
5. Cuando el inmueble en el cuál ha de desarrollarse el plan o programa se encuentre gravado con hipoteca, ha de acreditarse que el acreedor hipotecario se obliga a liberar los lotes o construcciones que se vayan enajenando, mediante el pago proporcional del gravamen que afecte cada lote o construcción.

**PARÁGRAFO 1. Estos documentos estarán a disposición de los compradores de los planes de vivienda en todo momento con el objeto de que sobre ellos efectúen los estudios necesarios para determinar la conveniencia de la adquisición.**

Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su presentación, la administración municipal o distrital deberá publicar en su página web oficial los documentos radicados por parte de los interesados en promocionar, anunciar y/o desarrollar las actividades de enajenación de inmuebles con el fin de poder facilitar el acceso a la información por parte de los potenciales compradores. **Estos documentos deberán permanecer publicados por lo menos hasta que el interesado en desarrollar dichas actividades acredite la enajenación de la totalidad de las unidades privadas de vivienda del proyecto.**

PARÁGRAFO 2. En ningún caso podrá exigirse la ejecución parcial o total de obras de urbanización o construcción, según sea el caso, como condición previa a la radicación de documentos de que trata el presente artículo. En el evento en que se requieran radicar nuevos documentos o se cambie alguna condición de los ya radicados, la autoridad municipal o distrital no podrá solicitar permiso, autorización o trámite adicional diferente a la simple radicación del nuevo documento.

PARÁGRAFO 3. No se requerirá la expedición de un acto administrativo de autorización o permiso para promocionar, anunciar y/o desarrollar las actividades de enajenación de inmuebles.

Presentada la totalidad de los documentos a los que hace referencia el presente artículo, los mismos se considerarán debidamente radicados en los términos del artículo 71 de la Ley 962 de 2005, modificado por el artículo 185 del Decreto Ley 019 de 2012. La fecha de radicación será aquella correspondiente a la radicación del último de los documentos exigidos.

PARÁGRAFO 4. La información radicada ante la autoridad competente deberá ser debidamente actualizada por los interesados en promocionar, anunciar y/o desarrollar las actividades de enajenación de inmuebles en el evento que se produzcan cambios respecto de la misma.”

Conforme los artículos transcritos, existe un control sobre el inicio mismo de las actividades de promoción y enajenación de vivienda que permite a los interesados realizar las verificaciones correspondientes, incluso antes de tomar la decisión de adquirir una vivienda.

Es así como se han establecido requisitos específicos para la radicación de documentos relacionados con la promoción, anuncio y desarrollo de actividades de enajenación de inmuebles, lo que permite una mayor transparencia y acceso a la información por parte de los potenciales compradores de vivienda, los cuales deben estar a disposición de los compradores en todo momento para que puedan realizar los estudios necesarios.

A lo anterior, se suman las facultades de investigación y sanción con que cuentan las autoridades territoriales para verificar la calidad de las construcciones y la presunta comisión de deficiencias constructivas, en cuyo marco, además de imponer sanciones administrativas, se definen obligaciones en cabeza de los infractores para la reparación de la falla.

### 3.2. Control sobre las relaciones de consumo por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio SIC- -Efectividad de las garantías-

La adquisición de bienes inmuebles destinados a vivienda se enmarca en una relación de consumo que como se mencionó, se encuentra amparada por la garantía legal de que trata el Estatuto del Consumidor, norma que prevé los instrumentos para hacer efectiva tal garantía:

**“ARTÍCULO 56. ACCIONES JURISDICCIONALES.** Sin perjuicio de otras formas de protección, las acciones jurisdiccionales de protección al consumidor son:

1. Las populares y de grupo reguladas en la Ley 472 de 1998 y las que la modifiquen sustituyan o aclaren.
2. Las de responsabilidad por daños por producto defectuoso, definidas en esta ley, que se adelantarán ante la jurisdicción ordinaria.
3. La acción de protección al consumidor, mediante la cual se decidirán los asuntos contenciosos **que tengan como fundamento la vulneración de los derechos del consumidor por la violación directa de las normas sobre protección a consumidores y usuarios, los originados en la aplicación de las normas de protección contractual contenidas en esta ley y en normas especiales de protección a consumidores y usuarios; los orientados a lograr que se haga efectiva una garantía; los encaminados a obtener la reparación de los daños causados a los bienes en la prestación de servicios contemplados en el artículo 18 de esta ley o por información o publicidad engañosa, independientemente del sector de la economía en que se hayan vulnerado los derechos del consumidor.**

PARÁGRAFO. La competencia, el procedimiento y demás aspectos procesales para conocer de las acciones de que trata la Ley 472 de 1998 serán las previstas en dicha ley, y para las de responsabilidad por daños por producto defectuoso que se establece en esta ley serán las previstas en el Código de Procedimiento Civil.

*En las acciones a las que se refiere este artículo se deberán aplicar las reglas de responsabilidad establecidas en la presente ley.”* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

En desarrollo de tal precepto, la Superintendencia de Industria y Comercio estableció en concepto 207256 de 2013 que, en materia de facultades jurisdiccionales a prevención, por mandato legal, estas fueron atribuidas a la SIC; razón por la cual pueden ordenar la efectividad de las garantías sobre bienes y servicios (incluidos bienes inmuebles), facultando al afectado a acudir a la Superintendencia de Industria y Comercio para el efecto.

### 3.3. Control urbano

De conformidad con lo definido en el Código de Policía adoptado en la Ley 1801 de 2016 y lo reglamentado en el Decreto 1077 de 2015, el control urbano corresponde a las labores de vigilancia y fiscalización durante la ejecución de las obras, adelantadas por los alcaldes municipales o distritales por conducto de los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores con el fin de aplicar las medidas correctivas para asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial

En efecto, en ejercicio de este poder de policía, las autoridades competentes deben verificar que la ejecución de la obra corresponda a lo aprobado en la licencia de construcción y serán las encargadas de sancionar los comportamientos que afectan la integridad urbanística e impondrán las correspondientes multas, las cuales se encuentran consagradas en los artículos 135 y 181 de la Ley 1801 de 2016.

El Artículo 135 tipifica los comportamientos contrarios a la integridad urbanística, bajo una clasificación según la actuación desplegada:

A) Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir:

1. En áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos.
2. Con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia.
3. En bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público.
4. En terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia o cuando esta hubiere caducado.

B) Actuaciones en los inmuebles declarados de conservación e interés cultural,

C) Uso indebido del suelo

D) Incumplimiento de las obligaciones generadas con ocasión de la construcción.

Complementariamente se señalan las medidas correctivas y los efectos de las mismas.

De tal forma, existe un conjunto de instrumentos de control sobre las actuaciones previas a la construcción propiamente dicha (radicación de documentos), durante el proceso constructivo (control urbano) y posterior a la entrega de las viviendas (IVC del ente territorial/IVC de la SIC), bien con el objeto de sancionar y/o de lograr la efectividad de las garantías, bien con el fin de lograr la indemnización de los perjuicios, que sin duda, fortalecen la batería de herramientas existentes para la protección del comprador de vivienda.

## 4. DE LA OBLIGACIÓN DE AMPARAR LOS PERJUICIOS PATRIMONIALES

El artículo 8° de la Ley 1796 de 2016 introdujo una medida adicional de protección al comprador de vivienda, en la que se señala que **“Sin perjuicio de la garantía legal de la que trata el artículo 8o de la Ley 1480 de 2011, en el evento que dentro de los diez (10) años siguientes a la expedición de la certificación Técnica de Ocupación de una vivienda nueva, se presente alguna de las situaciones contempladas en el numeral 3 del artículo 2060 del Código Civil, el constructor o el enajenador de vivienda nueva, estará obligado a cubrir los perjuicios patrimoniales causados a los propietarios que se vean afectados. (...)”** (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, la expresión sin perjuicio significa "dejando a salvo".<sup>13</sup>

Para el caso que nos ocupa, ello quiere decir que el constructor o enajenador de vivienda, además de la garantía legal de que trata el Estatuto del Consumidor, antes esbozada, tiene la obligación adicional de, acreditar un mecanismo de amparo para cubrir el daño que eventualmente llegue a causarse, por el colapso o amenaza de ruina, en todo o en parte de las viviendas, por vicio de la construcción, o por vicio del suelo, o por vicio de los materiales, en el evento que dentro de los diez (10) años siguientes a la expedición de la certificación Técnica de Ocupación de una vivienda nueva, se presente tal situación.

En este punto vale la pena resaltar que el colapso de una estructura o su amenaza de ruina, se producen específicamente por fallas en el diseño, el suelo, los materiales y/o el proceso constructivo, que afectan la estructura, y que como se evidenció, también tienen un término de garantía legal, según el Estatuto del Consumidor, de 10 años.

Así las cosas, se está generando un doble mecanismo para cubrir la garantía de estabilidad de las viviendas. Situación que deja de lado, que entre uno y otro, hay identidad de sujetos (Constructor/Enajenador/Comprador), acciones (efectividad de las garantías), y finalidad (reparación de bien/sustitución/devolución del dinero), que incluso pueden consecuentemente generar una contradicción a la prohibición del doble enjuiciamiento (NON BIS IN IDEM), la cual, de acuerdo a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, si bien no excluye que un mismo comportamiento pueda dar lugar a diversas investigaciones y sanciones, siempre y cuando éstas tengan distintos fundamentos normativos y diversas finalidades; si prohíbe que exista una doble sanción, cuando exista identidad de causa, identidad de objeto e identidad en la persona.<sup>14</sup>

La misma norma dispuso los mecanismos con los que el constructor o el enajenador de vivienda debían garantizar el cumplimiento de su obligación, a saber: patrimonio propio, garantías bancarias, productos financieros o seguros, entre otros que el Gobierno nacional reglamentara.

Tal disposición fue reglamentada por el Decreto 282 de 2019 hoy compilado en el Decreto 1077 de 2015, estableciendo los requisitos mínimos que debe acreditar el constructor o enajenador de vivienda nueva para dar cumplimiento a la obligación, el alcance y vigencia de la misma, las características generales de todos los mecanismos de amparo, así como las características específicas que cada mecanismo de protección definido por el legislador debe satisfacer para hacer efectiva la obligación, los instrumentos para evidenciar su cumplimiento y todos los aspectos necesarios para su puesta en marcha.

En este punto vale la pena resaltar que el referido Decreto 282 definió las condiciones y requisitos que debe cumplir cualquiera de los mecanismos de amparo:

- **Vigencia y permanencia:** El mecanismo de amparo deberá cubrir eventos ocurridos dentro de los diez (10) años siguientes a la fecha de expedición del respectivo Certificado Técnico de ocupación; se hará efectivo por parte del propietario inicial o los sucesivos propietarios, que se vean afectados por el estado

<sup>13</sup> [perjuicio | Definición | Diccionario de la lengua española | RAE - ASALE](#)

<sup>14</sup> Sentencia C-088/02

de ruina o amenaza de ruina de la edificación durante el término de cobertura. Al igual que la garantía legal del Estatuto del Consumidor por temas relacionados con la estructura de la vivienda, incluso en una situación de agravación por cuanto deben encontrarse en estado de ruina o amenazar ruina, el mecanismo de amparo de la Ley 1796 de 2016 debe estar vigente por un término de 10 años. Se debe resaltar que en la garantía del Estatuto del Consumidor la vigencia de la misma se cuenta a partir de la entrega del bien; frente a la obligación de amparo, dicho término empieza a correr en la fecha de expedición del respectivo Certificado Técnico de ocupación, el cual se origina, incluso antes de la entrega.

- **Liquidez:** Posibilidad de realizar el pago, reconstruir las soluciones habitacionales o realizar la intervención a que haya lugar para garantizar la estabilidad, habitabilidad y seguridad de las viviendas a los beneficiarios, en el término que establece la normativa vigente para cada mecanismo a partir de la reclamación. Condición que de acuerdo a la reglamentación contenida en el decreto 735 de 2013 también se satisface con la garantía del Estatuto del Consumidor, en tanto, en ambos instrumentos se busca, reparar, reconstruir y ante la imposibilidad de las anteriores, la devolución de las sumas pagadas con su correspondiente indexación.
- **Suficiencia:** El valor de la cobertura del mecanismo de amparo será igual al valor de reconstrucción o reemplazo de la vivienda amparada, según el índice de precios del consumidor -IPC- certificado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), el cual se indexará anualmente durante el término de los diez (10) años de vigencia, teniendo en cuenta el cumplimiento de la norma sismo resistente vigente y las condiciones en que se encontraba la vivienda amparada al momento del siniestro. Dentro de la suficiencia del mecanismo de amparo se tendrá en cuenta el costo de los estudios que permiten concluir que una edificación se encuentra en estado de ruina o amenaza de ruina. Esta condición, al igual que las anteriores, se cumple con la garantía del Estatuto del Consumidor, bajo la premisa que según lo dispuesto en el Decreto 735 de 2013, **“De no ser posible la reparación del inmueble ni restituir las condiciones de estabilidad que permitan la habitabilidad del mismo, el productor o expendedor del bien procederá a la devolución del valor total recibido como precio del bien.”**

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

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

Bajo tales parámetros, en la práctica, el único mecanismo de los contemplados por el legislador y reglamentado por el Gobierno Nacional, que tiene la aptitud de ser aplicado, corresponde al seguro, por cuanto, los demás (patrimonio propio, fiducia en garantía, garantías bancarias) implican la congelación de recursos por el lapso de 10 años por valor de las ventas del respectivo proyecto, condición de imposible cumplimiento, máxime si se

tiene en cuenta que el sector edificador se desarrolla a través de altos niveles de apalancamiento financiero (Más del 70%); y que ninguna entidad financiera emite garantías por términos superiores a un año.

En efecto, la Superintendencia Financiera de Colombia expidió la Circular Externa 025 de 2019 mediante la cual, entre otros, se crea el ramo de seguro decenal y establece los regímenes de autorización de los ramos de seguros de las entidades aseguradoras para que las compañías que acrediten su cumplimiento, puedan ofrecer el producto en el mercado:

*“1.1.1. Que los ramos a autorizar no estén relacionados con el Sistema General de Seguridad Social y BEPS, con excepción del SOAT.*

*1.1.1.1.2. Que la entidad aseguradora tenga más de 1 año de experiencia, contado desde la fecha de solicitud de autorización del nuevo ramo, o que sus accionistas controlantes, directamente o a nivel de grupo, cuenten con dicha experiencia.*

*1.1.1.1.3. Que la entidad aseguradora o sus administradores en el año inmediatamente anterior a la fecha de solicitud de autorización del nuevo ramo no haya sido objeto de sanciones impuestas por la SFC, por cualquier infracción relacionada con el incumplimiento de deberes legales relativos a la gestión de riesgos.*

*1.1.1.1.4. Que la entidad aseguradora no haya sido objeto de la adopción de medidas u órdenes relacionadas con programas de recuperación, saneamiento o adecuación de capital, planes de ajuste por insuficiencia de reservas técnicas o programas de reaseguro o cualquier instituto de salvamento, en los 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud de autorización del nuevo ramo.*

*1.1.1.1.5. Que la entidad aseguradora no haya sido objeto de la medida de suspensión de ramos.*

*1.1.1.2. Trámite de autorización general: Para adelantar el trámite de autorización general la entidad aseguradora debe remitir a la SFC la nota técnica del ramo que pretende comercializar junto con el clausulado de los productos del ramo objeto de la solicitud. Lo anterior debe ir acompañado de una certificación suscrita por el representante legal en la que manifieste:*

*1.1.1.2.1. Que las pólizas y notas técnicas que se pretendan comercializar bajo el ramo a autorizar cumplen los requisitos legales establecidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Decreto 2555 de 2010, en la CBJ y en las normas especiales que les sean aplicables.*

*1.1.1.2.2. Que las pólizas y notas técnicas que se pretendan comercializar bajo el ramo a autorizar no incluyan estipulaciones contrarias al régimen de protección al consumidor financiero contenido en las Leyes 1328 de 2009, 1793 de 2016, 1836 de 2017, la CBJ y demás normas que las modifiquen, sustituyan o adicionen.*

*1.1.1.2.3. Que la entidad aseguradora cuenta con políticas, procedimientos y controles idóneos para la verificación de las condiciones establecidas en los subnumerales 1.1.1.2.1. y 1.1.1.2.2. del presente Capítulo, en todos los productos que se comercialicen con posterioridad a la autorización del ramo.*

*1.1.1.2.4. Que la junta directiva de la entidad aseguradora autorizó la utilización este régimen para el respectivo ramo. Esta decisión deberá constar en el acta de junta directiva en la que se aprobó la apertura del ramo”.*

#### 4.1. Estado actual de la entrada en vigencia de la obligación

De conformidad con lo señalado en el Decreto 1617 de 2023, el siguiente es el estado actual de la exigibilidad de la obligación:

1. Para los municipios que según el CONPES del Sistema de Ciudades 3819 del 2014 conforman las Aglomeraciones Urbanas de Bogotá y Medellín: Es de obligatorio cumplimiento para los proyectos que radiquen solicitud de licencia de construcción en la modalidad de obra nueva a partir del 01 de enero de 2022.
2. Para los municipios que según el CONPES del Sistema de Ciudades del 2014 conforman las Aglomeraciones Urbanas de Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena y Cúcuta: Se suspende su aplicación hasta el 30 de junio de 2024. Es decir, que aplicaría para los proyectos que radiquen solicitud de licencia de construcción en la modalidad de obra nueva a partir del 01 de julio de 2024.
3. Para los demás municipios del país: Entró en vigencia para los proyectos que radiquen solicitud de licencia de construcción en la modalidad de obra nueva a partir del 01 de julio de 2025.

Lo anterior, tras ampliar la entrada en vigencia de la obligación en múltiples ocasiones, en virtud de la situación económica del país, la necesidad de generar una gradualidad que permitiera tanto al mercado de vivienda como al mercado asegurador y a los supervisores técnicos, acoplarse a las nuevas disposiciones, y que partiera de una correlación entre la producción de vivienda a nivel regional y la aplicación de la obligación, como a continuación evidenciará la trazabilidad:

El Gobierno nacional expidió el Decreto 282 del 21 de febrero de 2019<sup>15</sup>, el cual en su artículo 2º estableció un régimen de transición, según el cual las medidas de protección entrarían en vigencia 24 meses después de la expedición del Decreto, esto es, el 22 de febrero de 2021:

***“ARTÍCULO 2. Régimen de Transición. Las normas contenidas en el Capítulo 7 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 se aplicarán de acuerdo al siguiente régimen de transición:***

1. *Lo previsto en el Capítulo 7 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 será de obligatorio cumplimiento por parte del constructor o enajenador de vivienda nueva para los proyectos de vivienda, en los cuales la licencia de construcción en la modalidad de obra nueva sea radicada en legal y debida forma, con posterioridad a los 24 meses de la publicación del presente decreto.*
2. *El Capítulo 7 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1 077 de 2015 será de aplicación voluntaria por parte del constructor o enajenador de vivienda nueva para los proyectos de vivienda, que radiquen en legal y debida forma la licencia de construcción en la modalidad de obra nueva, dentro de los 24 meses siguientes a la publicación del presente decreto, sin perjuicio de la aplicación de la garantía legal de que trata la Ley 1480 de 2011.”.*

<sup>15</sup> "Por medio del cual se adiciona el Capítulo 7 al Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamentando los artículos 8 y 9 de la Ley 1796 de 2016 en relación con las medidas de protección al comprador de vivienda nueva".

Posteriormente, debido a la crisis económica y social generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y su impacto en el sector de la construcción, que se reflejó en una contracción de -15,7% anual en el segundo trimestre del año 2020, en una caída de -37,8% anual y un freno al desarrollo con 2.600 proyectos de construcción que tuvieron cese de actividades, el cierre de 3.500 salas de venta y una reducción 465.000 puestos de trabajo directos en el sector; así como una caída en el licenciamiento de VIS que pasó de 37.977 en el primer semestre de 2019 a 33.837 en el mismo periodo de 2020, en cuanto al segmento No VIS se evidenció una caída de 41%, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio mediante el Decreto 1687 de 2020 tomó la decisión de posponer la obligatoriedad de la constitución de los mecanismos de amparo, para que el sector de la construcción contara con las condiciones necesarias para su reactivación y retorno al ciclo normal del desarrollo de proyectos.<sup>16</sup>

En efecto, las medidas de amparo entrarían a regir el primero de enero de 2022:

**"ARTÍCULO 1.** Adiciónese un parágrafo al artículo 2.2.6.7.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, el cual quedará así:

**"PARÁGRAFO.** Las normas contenidas en el presente capítulo se aplicarán de acuerdo con el siguiente régimen de transición:

1. Lo previsto en el Capítulo 7 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 será de obligatorio cumplimiento por parte del constructor o enajenador de vivienda nueva para los proyectos de vivienda, en los cuales la licencia de construcción en la modalidad de obra nueva sea radicada en legal y debida forma, con posterioridad al 31 de diciembre de 2021.

2. El Capítulo 7 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 será de aplicación voluntaria por parte del constructor o enajenador de vivienda nueva para los proyectos de vivienda, que radiquen en legal y debida forma la licencia de construcción en la modalidad de obra nueva, hasta el 31 de diciembre de 2021, sin perjuicio de la aplicación de la garantía legal de que trata la Ley 1480 de 2011."

En el mismo sentido, por medio del Decreto 1617 del 04 de octubre de 2023, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definió una entrada en vigencia de la obligación de manera gradual, teniendo en cuenta la participación regional frente a la actividad edificadora nacional, de conformidad con las aglomeraciones urbanas definidas en el CONPES 3819 DE 2014, a fin de generar una relación causal entre la exigencia de la obligación y las regiones del país con mayor actividad edificadora. Complementariamente se dispuso tal gradualidad con el objetivo de fortalecer el proceso de implementación de los mecanismos de amparo:

**ARTÍCULO 1.** Modifíquese el parágrafo del Artículo 2.2.6.7.1.1.1 de la Subsección 1 de la Sección 1 del Capítulo 7 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, y adiciónese un parágrafo transitorio al mismo Artículo, así:

**"PARÁGRAFO.** Lo previsto en el presente capítulo será de obligatorio cumplimiento por parte del constructor o enajenador de vivienda nueva para los proyectos de vivienda, de acuerdo con el siguiente régimen de transición:

---

<sup>16</sup> Exposición de motivos Decreto 1687 de 2020

1. Para los proyectos ubicados en los municipios y distritos que conforman las aglomeraciones urbanas de Bogotá D.C. y de Medellín según lo definido en el anexo 1° del CONPES 3819 de 2014 y que se señalan a continuación, en los cuales la licencia de construcción en la modalidad de obra nueva sea o haya sido radicada en legal y debida forma, con posterioridad al 31 de diciembre de 2021 seguirá aplicando la obligatoriedad de contar con alguno de los mecanismos de amparo de los que trata el presente Capítulo.

Los municipios que conforman las mencionadas aglomeraciones corresponden a Bogotá D.C., a los municipios de Bojacá, Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Facatativá, Funza, Gachancipá, Guatavita, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Sesquillé, Sibaté, Soacha, Sopó, Sutatausa, Tabio, Tausa, Tocancipá y Zipaquirá del Departamento de Cundinamarca, y a Medellín, Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Itagüí, La Estrella y Sabaneta del departamento de Antioquia.

2. Se suspende su aplicación hasta al 30 de junio de 2023 para los proyectos de vivienda nueva ubicados en los municipios y distritos que conforman las aglomeraciones urbanas de Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena y Cúcuta, según lo definido en el anexo 1° del CONPES 3819 de 2014 y que se señalan a continuación:

AGLOMERACIÓN	MUNICIPIO/DISTRITO
Barranquilla	Baranoa, Barranquilla, Galapa, Malambo, Palmar de Varela, Polonuevo, Ponedera, Puerto Colombia, Sabanagrande, Sabanalarga, San Cristóbal, Santo Tomás, Sitionuevo, Soledad, Tubará, Usiacurí
Bucaramanga	Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta
Cali	Cali, Candelaria, Florida, Jamundí, Pradera, Vijes, Yumbo, Padilla, Puerto Tejada, Villa Rica
Cartagena	Arjona, Cartagena, Clemencia, Santa Rosa, Turbaco, Turbaná, Villanueva
Cúcuta	Cúcuta, Los Patios, San Cayetano, Villa del Rosario

3. Se suspende su aplicación hasta el 30 de junio de 2024 para los proyectos de vivienda nueva ubicados en los demás municipios y distritos del país.
4. Las disposiciones del presente capítulo serán de aplicación voluntaria por parte del constructor o enajenador de vivienda nueva para los proyectos de vivienda, que radiquen en legal y debida forma la licencia de construcción en la modalidad de obra

nueva en los municipios y distritos de que tratan los numerales 2º y 3º anteriores, antes de la fecha prevista para la aplicación en cada uno de ellos.”.

En el año 2023, nuevamente el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio teniendo en cuenta factores macroeconómicos con las tasas de interés y el comportamiento de la inflación que se vieron proyectados en los principales indicadores de la actividad edificadora; así como la necesidad de crear políticas en beneficio de municipios y distritos menor categoría, frente a la cual, la suspensión de la exigibilidad las medidas establecidas en el 282 de 2019 considero puede ayudar a incentivar intervenciones y proyectos constructivos en dichos territorios, a través del Decreto 1617 de 2023, dispuso una nueva fecha para la entrada en vigencia de la exigibilidad de los mecanismos de amparo:

**“ARTÍCULO 1.** Modifíquese el parágrafo del artículo 2.2.6.7.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, y adiciónense dos párrafos transitorios al mismo artículo, así:

**“PARÁGRAFO.** Lo previsto en el presente capítulo será de obligatorio cumplimiento por parte del constructor o enajenador de vivienda nueva para los proyectos de vivienda, de acuerdo con el siguiente régimen de transición:

1. Para los proyectos ubicados en los municipios y distritos que conforman las aglomeraciones urbanas de Bogotá D.C. y de Medellín según lo definido en el anexo 1º del CONPES 3819 de 2014 y que se señalan a continuación, en los cuales la licencia de construcción en la modalidad de obra nueva sea o haya sido radicada en legal y debida forma, con posterioridad al 31 de diciembre de 2021 seguirá aplicando la obligatoriedad de contar con alguno de los mecanismos de amparo de los que trata el presente capítulo.

Los municipios que conforman las mencionadas aglomeraciones corresponden a Bogotá D.C., a los municipios de Bojacá, Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Facatativá, Funza, Gachancipá, Guatavita, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Sesquillé, Sibaté, Soacha, Sopó, Sutatausa, Tabio, Tausa, Tocancipá y Zipaquirá del departamento de Cundinamarca; y a Medellín, Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Itagüí, La Estrella y Sabaneta del departamento de Antioquia.

2. Se suspende su aplicación hasta el 30 de junio de 2024 para los proyectos de vivienda nueva ubicados en los municipios y distritos que conforman las aglomeraciones urbanas de Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena y Cúcuta, según lo definido en el Anexo 1º del CONPES 3819 de 2014 y que se señalan a continuación:

<b>AGLOMERACIÓN</b>	<b>MUNICIPIO/DISTRITO</b>
Barranquilla	Baranoa, Barranquilla, Galapa, Malambo, Palmar de Varela, Polonuevo, Ponedera, Puerto Colombia, Sabanagrande, Sabana larga, San Cristóbal, Santo Tomás, Sitionuevo, Soledad, Tubará, Usiacurí.
Bucaramanga	Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta.
Cali	Cali, Candelaria, Florida, Jamundí, Pradera, Vijes, Yumbo, Padilla, Puerto Tejada, Villa Rica.

Cartagena	Arjona, Cartagena, Clemencia, Santa Rosa, Turbaco, Turbaná, Villanueva.
Cúcuta	Cúcuta, Los Patios, San Cayetano, Villadel Rosario.

3. *Se suspende su aplicación hasta el 30 de junio de 2025 para los proyectos de vivienda nueva ubicados en los demás municipios y distritos del país.*
4. *Las disposiciones del presente capítulo serán de aplicación voluntaria por parte del constructor o enajenador de vivienda nueva para los proyectos de vivienda que radiquen, en legal y debida forma, la licencia de construcción en la modalidad de obra nueva en los municipios y distritos de que tratan los numerales 2 y 3 anteriores, antes de la fecha prevista para la aplicación en cada uno de ellos."*

Así las cosas, la realidad económica y social del país ha demostrado que, bajo la premisa de contar con un sistema integral de protección al comprador de vivienda, existen razones superiores que han permitido que la entrada en vigencia de la obligación se postergue, sin causar ningún efecto en el patrimonio de los compradores y dando herramientas al sector edificador para disminuir costos innecesarios, en pro de su reactivación.

#### 4.2. **Problemas prácticos en la aplicación del seguro decenal**

De una revisión a los clausulados de las pólizas que ofrecen en el mercado algunas de las Aseguradoras que cuentan con autorización de la Superintendencia Financiera (Seguros Mundial, Axa Colpatría Seguros S.A, Seguros Bolívar y Seguros Suramericana S.A.) es posible concluir, que incorporan disposiciones que van en contravía de las normas reglamentarias del decreto 282 de 2019, en materias como excepciones en contra del tomador, exigencia de obligaciones al supervisor técnico independiente, pago de estudios para determinar el colapso o la amenaza de ruina, deducibles por encima de lo permitido por la norma, inclusión de responsabilidades en cabeza de los beneficiarios y requisitos por fuera de la norma, entre otros.

De lo anterior, se desprende entonces que, resultaría necesaria una evaluación sobre el contenido de las cláusulas de los seguros decenales a fin de garantizar tanto para el tomador como para el beneficiario que estos cumplen con los requerimientos fijados en el Decreto 282 de 2019, pues la inclusión de cláusulas que contraríen esta norma podría derivar en una eventual nulidad del contrato.

En el mismo sentido, se tiene que, de la información brindada por las aseguradoras que actualmente ofrecen la póliza decenal, estos seguros cubren la materialización del riesgo siempre y cuando la edificación se encuentre localizada en una zona que sea asegurable para la compañía o en la que se tenga cobertura, lo que quiere decir que la póliza no ampararía edificaciones ubicadas en cualquier lugar del país.

Otro aspecto a tener en cuenta es la posibilidad de que la aseguradora que pague se subrogue en contra del tomador o asegurado, en atención al artículo 1096 del Código de Comercio de Colombia, que establece por regla general, la subrogación en los siguientes términos *«El asegurador que pague una indemnización se subrogará, por ministerio de la ley y hasta concurrencia de su importe, en los derechos del asegurado contra las personas responsables del siniestro. Pero éstas podrán oponer al asegurador las mismas excepciones que pudieren hacer valer contra el damnificado.»*

La subrogación del artículo 1096 del Código de Comercio es de orden legal y de orden público (por lo que no se puede pactar en contrario por las partes del contrato de seguro). De existir la NO subrogación, quien debe demandar al responsable del siniestro es el afectado por ese siniestro, y no quien ha pagado los perjuicios, lo que no cobra mucho sentido para las aseguradoras.

En efecto, la posibilidad de subrogación en caso de pago del siniestro es otro factor adicional que se debe revisar a profundidad máxime si se tiene en cuenta que se está ante un bien, la vivienda, que busca satisfacer un derecho constitucional.

En conclusión, se evidencia que existen condiciones como la baja oferta de la póliza, la necesidad de la revisión de la legalidad de las cláusulas del seguro, la posibilidad de subrogación y la capacidad de cobertura en todo el país, que hacen que deba evaluarse la necesidad y efectividad de contar con mecanismos de amparo patrimonial, que ya son suplidos por otros instrumentos del ordenamiento jurídico y cuya aplicación práctica, desdibuja lo definido en las normas superiores en que se fundamenta.

#### **4.2.1 Problemas en la supervisión técnica**

En virtud del rol que tiene el Supervisor Técnico Independiente en la garantía de la calidad de las viviendas, merece una especial mención, dado que, como veedor del riesgo, también es un actor fundamental de cara a la expedición del seguro decenal, como mecanismo de amparo patrimonial.

La figura de supervisión técnica es definida en el artículo 4 de la Ley 400 de 1997:

*“38. **Supervisión técnica.** Se entiende por supervisión técnica la verificación de la sujeción de la construcción de la estructura de la edificación a los planos, diseños y especificaciones realizadas por el diseñador estructural. Así mismo, que los elementos no estructurales se construyan siguiendo los planos, diseños y especificaciones realizadas por el diseñador de los elementos no estructurales, de acuerdo con el grado de desempeño sísmico requerido.”*

*(...)*

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

Por lo tanto, la supervisión técnica es un eje fundamental para el adecuado desarrollo del proyecto en cabeza del profesional que cumpla con la idoneidad y experiencia para garantizar la viabilidad, calidad y seguridad del proceso constructivo. De tal forma en el artículo 36 de la Ley 400 de 1997 establece:

*“Artículo 36. **Experiencia.** El supervisor técnico debe poseer una experiencia mayor de cinco (5) años de ejercicio, contados a partir de la expedición de la tarjeta profesional, bajo la dirección de un profesional facultado para tal fin, en una o varias actividades tales como, diseño estructural, construcción, interventoría o supervisión técnica.”*

En concordancia con lo anterior, en el Artículo 18 de la Ley 400 de 1997 modificado por el artículo 4° de la Ley 1796 de 2016, señala:

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

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

Por su parte, el supervisor técnico independiente tiene la obligación de expedir el Certificado Técnico de Ocupación como el documento mediante el cual se certifica que la obra 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:

**“ARTÍCULO 6°.** *Certificación técnica de ocupación. Una vez concluidas las obras aprobadas en la respectiva licencia de construcción y previamente a la ocupación de nuevas edificaciones, el supervisor técnico Independiente deberá expedir bajo la gravedad de juramento la certificación técnica de ocupación de la respectiva obra, en el cual se certificará que la obra contó con la supervisión correspondiente y que la edificación se ejecutó de conformidad con los planos, diseños y especificaciones técnicas, estructurales y geotécnicas exigidas por el Reglamento Colombiano de Construcciones Sismorresistentes y aprobadas en la respectiva licencia.*

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

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

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

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

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

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

Como resultado de las situaciones que se venían presentando con las aseguradoras frente al supervisor técnico independiente descritas en el ítem anterior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se vio en la necesidad de expedir la circular 2022EE0045404 con el objetivo de precisar el ámbito de aplicación de la supervisión técnica independiente, resaltando las siguientes orientaciones para el buen desarrollo de los mecanismos de amparo de los perjuicios patrimoniales por parte de las entidades financieras o aseguradoras facultadas para el otorgamiento del amparo:

*“las entidades financieras o aseguradoras facultadas para la expedición de los mecanismos de amparo deberán fundamentar su decisión en causas objetivas para el otorgamiento negación del respectivo mecanismo, y que la expedición del mecanismo de amparo deberá estar respaldada por el cumplimiento de las normas técnicas de construcción sismo resistente, la licencia de construcción aprobada y el certificado técnico de ocupación expedido por el supervisor técnico independiente, hoy no se podrá exigir el constructor o enajenador ni al supervisor técnico: i) la constitución de garantías patrimoniales, adquisición de seguros u otro tipo de respaldos para el ejercicio de la función de supervisión técnica independiente, ii) la constitución de mecanismos de verificación veeduría, control técnico, prevención de riesgos o similares, adicionales a los contemplados en el ordenamiento jurídico Colombiano”* (subrayado fuera de texto)

Así mismo, en relación con la idoneidad, experticia y experiencia de los supervisores técnicos, el Ministerio de Vivienda Ciudad y territorio, determina que:

*“(....) la supervisión técnica independiente también la podrán realizar personas jurídicas que cuenten con personal calificado acreditado y registrado que cumplan con los requisitos definidos en la presente ley para realizar la supervisión técnica ante lo cual no se podrá exigir o imponer la designación de supervisores técnicos independientes específicos o exigir calidades y requisitos adicionales a los mencionados en la ley 400 de 1997 atendiendo la reserva legal señalado en la constitución política y la constitución de empresa o personas jurídicas para tal fin”* (subrayado fuera de texto)

Es evidente que la figura del Supervisor Técnico Independiente en las condiciones definidas por el marco técnico colombiano es el profesional idóneo para trabajar, sin condiciones; ni exigencias adicionales, de la mano con las aseguradoras a fin de hacer seguimiento al manejo de los riesgos inherentes al proceso de construcción. Sin embargo, las limitaciones y requerimientos de las aseguradoras y reaseguradoras están desbordando la figura del

supervisor técnico, generando costos adicionales como los organismos de control técnico que no dan valor agregado y si generan costos adicionales innecesarios para los proyectos.

### 5. Necesidad de reactivación del sector vivienda -Indicadores-

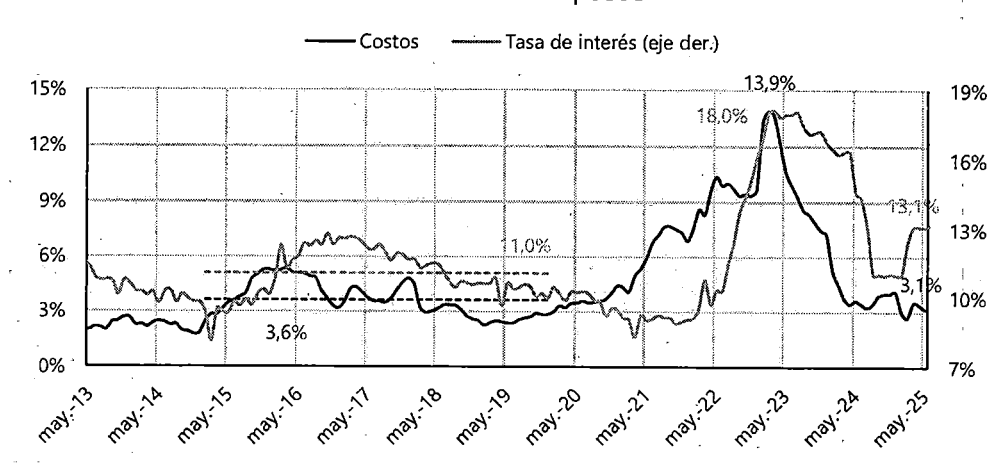
Así las cosas, sin perjuicio de la existencia de razones que justifican la modificación de los mecanismos por los cuales se protege el patrimonio del comprador de vivienda nueva en caso de colapso o amenaza de ruina, vale la pena puntualizar tres aspectos que también fundamentan esta modificación: i) la reactivación económica que requiere el país, ii) la sostenibilidad del empleo actual del sector y la generación de nuevos puestos de trabajo y iii) la provisión efectiva de la vivienda de los colombianos.

La construcción de vivienda presentó un escenario de presiones de costos y tasas de interés que no se observaban desde hace más de una década (ver Gráfica 1). A febrero de 2023 el incremento anual en costos llegó a ubicarse en 13,9%, casi cuatro veces el promedio del incremento anual registrado entre 2015 y 2019, de la igual forma, la tasa de interés de construcción alcanzó el 18%, cuando solía ubicarse cerca al 11%. El incremento de los costos ha venido cediendo, pero los costos de financiamiento se mantienen en niveles superiores a lo registrado años atrás.

A pesar de la moderación en el incremento anual de los costos de construcción, los fuertes incrementos que se evidenciaron entre el segundo semestre de 2021 y el primero de 2024 llevaron a que los costos en general de construir una vivienda incrementaran sustancialmente, pues desde entonces no se han registrado reducciones en el costo, sólo una menor velocidad de crecimiento.

Esto se evidencia en la Gráfica 2, en donde se muestra los costos indexados al nivel observado en diciembre de 2014. Allí se señala dónde se hubieran ubicado los costos si hubieran mantenido la tendencia observada entre diciembre de 2014 y diciembre de 2020. Cuando se compara dicho nivel con el nivel efectivamente registrado, se concluye que los costos hoy son un 20% más altos frente a lo que hubieran sido de no registrarse las presiones de costo observadas entre el segundo semestre de 2021 y el primero de 2024.

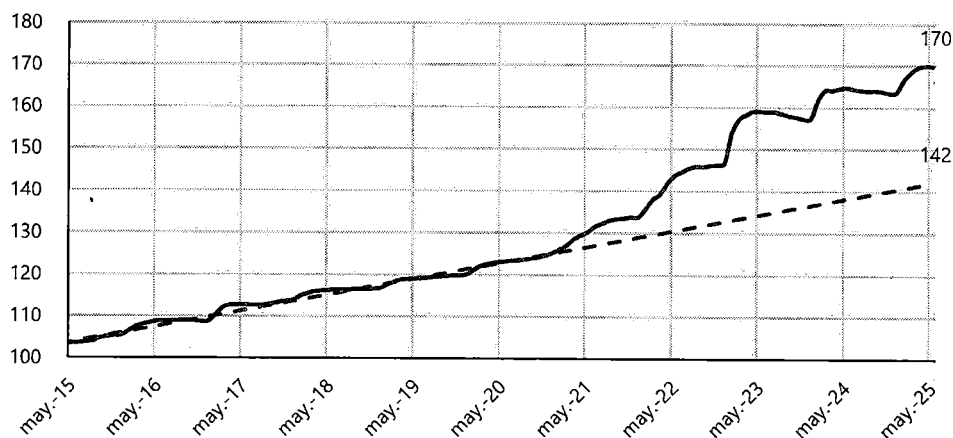
**Gráfica 1.** Variación anual de los costos de construcción de vivienda y tasas de interés de construcción en pesos



Fuente: DANE y Banco de la República – Cálculos Camacol

Nota: Hasta 2021 los costos fueron medidos con el Índice de Construcción de Vivienda - ICCV. Desde 2022 la medición se realiza con el Índice de Costos de la Construcción de Edificaciones -ICOCED. Para este último se toma el componente de edificaciones residenciales.

**Gráfica 2.** Índice de costos de la construcción de vivienda  
*Base diciembre de 2014 = 100 – Línea punteada tendencia calculada entre diciembre de 2014 y diciembre de 2020*



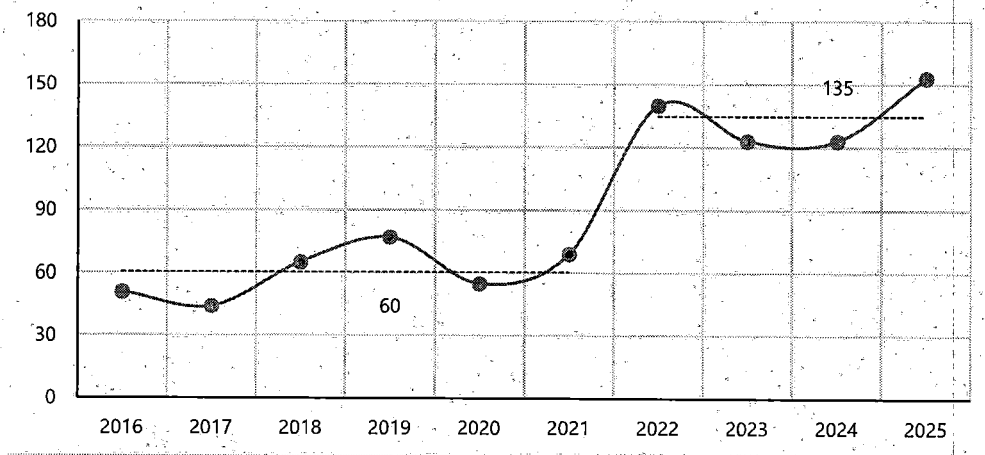
Fuente: DANE – Cálculos Camacol

Nota: Hasta diciembre de 2021 se tiene disponible la serie del Índice de Costos de la Construcción de Vivienda (ICCV), desde enero de 2022 está disponible la serie del Índice de Costos de la Construcción de Edificaciones (ICOCED) en el componente residencial, los índices fueron empalmados.

Lo anterior ha tenido un impacto estructural en el mercado de vivienda nueva que se refleja en el número de etapas canceladas de Vivienda Social (VIS). Como la VIS cuenta con un precio tope definido por ley, esto lleva a que no pueda ajustarse en un escenario de incremento en los costos directos derivados de variaciones imprevistas, razón por la cual los costos podrían inviabilizar proyectos VIS.

Las etapas VIS canceladas en un año solían rondar las 60 entre 2016 y 2021, sin embargo, entre 2022 y 2025, cuando el incremento de los costos se desalineó de su comportamiento tendencial, el promedio incrementó a 135 etapas, es decir, más del doble (ver Gráfica 3). Lo cual pone en evidencia que los incrementos imprevistos y abruptos en costos pueden afectar la generación de VIS.

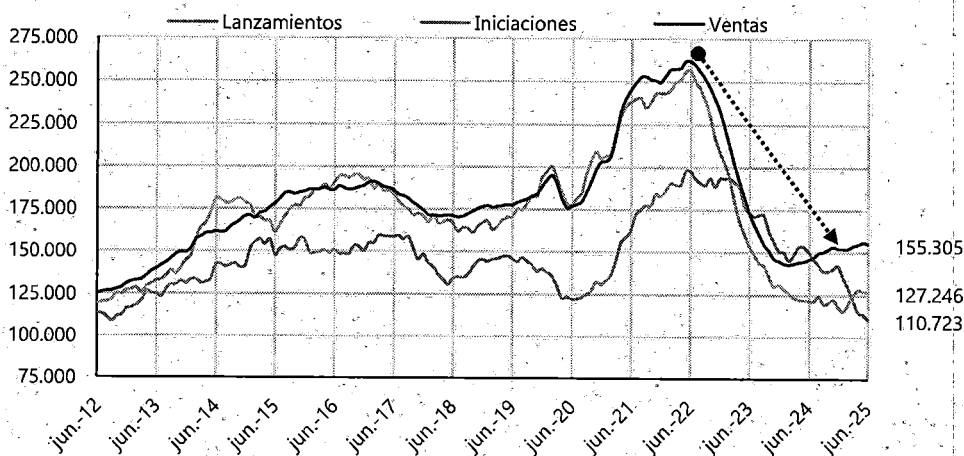
**Gráfica 3. Etapas canceladas VIS**  
*Acumuladas doce meses a junio de cada año*



Fuente: Coordinada Urbana – Cálculos Camacol

El escenario de incremento en los costos y en la tasa de interés de financiación coincide con las caídas continuas y profundas que se han registrado en los indicadores líderes del mercado de vivienda nueva (lanzamientos, ventas e iniciaciones) desde el segundo semestre de 2022 (ver Gráfica 4). Mientras que en el acumulado doce meses a junio de 2022 se vendieron 261.728 viviendas, se lanzaban 256.121, e iniciaban construcción 197.591 unidades, 36 meses después los indicadores se han reducido en 41%, 50% y 44%, respectivamente. Con estos ordenes de magnitud, el tamaño del mercado de vivienda en 2025 es cerca de la mitad de lo que lo fue hace tres años, además que son niveles similares al mercado que se tenía hace un poco más de una década atrás.

**Gráfica 4. Principales indicadores del mercado de vivienda nueva**  
*Unidades acumuladas doce meses*

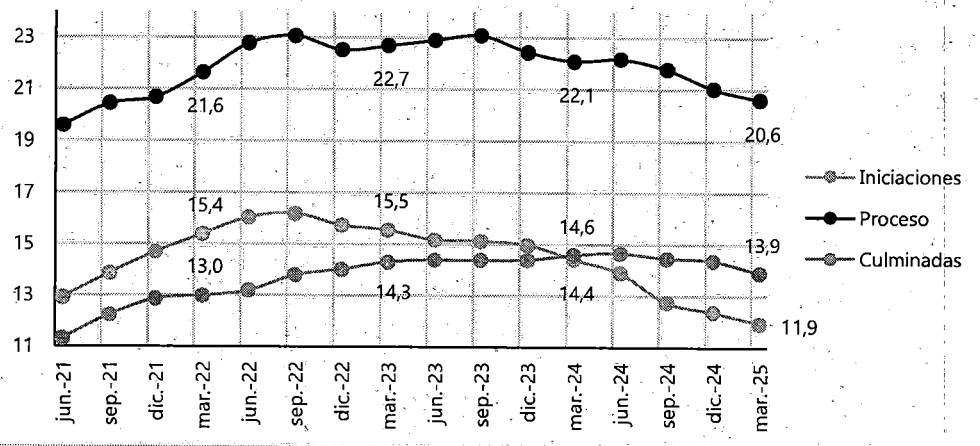


Fuente: Coordinada Urbana – Cálculos Camacol

Uno de los indicadores que ha caído más en los datos más recientes son los inicios de obra, en el año corrido a junio de 2025, según Coordinada Urbana, las unidades que arrancaron

construcción registraron una caída de 38,1% anual, estos resultados coinciden con los reportados por el DANE. Mientras que en el año móvil al primer trimestre de 2025 se iniciaron un total de 11,9 millones de metros cuadrados (m<sup>2</sup>), de acuerdo con la entidad, una contracción del -17,1 % frente al mismo periodo de 2024, las culminaciones sumaron un total de 13,9 millones de m<sup>2</sup>. Esta tendencia, derivó en que los m<sup>2</sup> en proceso de construcción se redujeran un 6,7 %, pasando de 22,1 millones de m<sup>2</sup> en el primer trimestre de 2024 a 20,6 millones de m<sup>2</sup> en el año primer trimestre de 2025 (-1,5 millones de m<sup>2</sup>) (ver Gráfica 5). Con lo cual el volumen total de construcción en vivienda se ha venido contrayendo.

**Gráfica 5. Actividad edificadora residencial**  
Millones de metros cuadrados – Iniciaciones acumuladas año móvil



Fuente: DANE – Cálculos Camacol

Esta dinámica tiene efectos directos sobre el desempeño de la economía y en particular en el sector edificador. Si bien, el Producto Interno Bruto (PIB) creció 1,6 % en 2024, y se prevé que avance a ritmos de 2,6% en 2025 y 2,9% en 2026, según la encuesta de expectativas del Banco de la República, el resultado sigue por debajo del promedio histórico de 3,9 % registrado entre 2005 y 2019. Así mismo, el Banco de la República, en su Informe de Política Monetaria de abril de 2025, estima que la brecha del PIB respecto a su potencial se mantendrá negativa incluso para inicios de 2027.

El sector de las edificaciones explica parte de estos resultados. Según las Cuentas Nacionales del DANE, con corte al primer trimestre de 2025, el valor agregado de las edificaciones ha caído durante siete trimestres consecutivos. La caída más profunda se registró en el primer trimestre de 2025, con un retroceso anual del 7,0%, a esta tendencia se suma a la dinámica negativa de la inversión en vivienda. Se evidencia una recesión técnica en el sector jalonado por el segmento de vivienda (ver Tabla 1).

**Tabla 1.** Resultados de los principales indicadores de la construcción de edificaciones medidos por las cuentas nacionales  
*Variaciones anuales de cada trimestre*

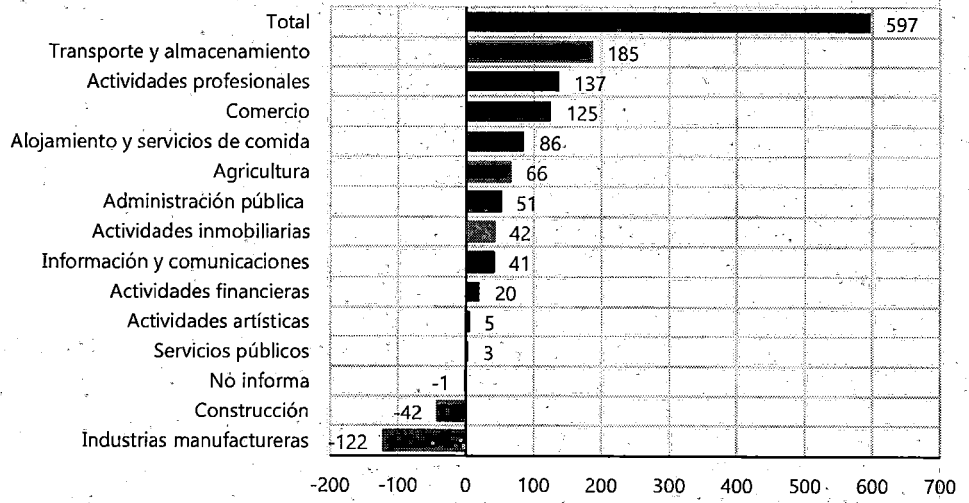
Trimestre	PIB Total	Construcción	Obras civiles	Edificaciones	Producción de vivienda	Inversión en vivienda	Producción no residencial
1T – 2023	2,6%	-2,2%	-14,5%	2,9%	2,1%	5,6%	3,9%
2T – 2023	0,4%	-1,7%	-17,2%	4,9%	-0,8%	-6,2%	12,9%
3T – 2023	-0,6%	-7,5%	-15,3%	-4,9%	-7,7%	-8,8%	1,4%
4T – 2023	0,6%	-1,1%	-3,2%	-1,1%	-3,5%	-7,7%	5,2%
<b>2023</b>	<b>0,7%</b>	<b>-3,1%</b>	<b>-12,6%</b>	<b>0,3%</b>	<b>-2,5%</b>	<b>-4,4%</b>	<b>5,9%</b>
1T – 2024	0,3%	1,0%	7,3%	-2,2%	-5,3%	-6,4%	3,8%
2T – 2024	1,7%	2,1%	14,4%	-3,1%	-2,9%	-1,4%	-2,5%
3T – 2024	1,8%	4,1%	16,6%	-1,3%	-2,5%	-7,0%	0,2%
4T – 2024	2,5%	0,4%	8,8%	-3,2%	-5,8%	4,8%	3,1%
<b>2024</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,9%</b>	<b>11,7%</b>	<b>-2,5%</b>	<b>-4,1%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>1,2%</b>
1 T – 2025	2,7%	-3,5%	3,8%	-7,0%	-5,7%	-8,6%	-10,1%

Fuente: DANE – Cálculos Camacol

Menores niveles de construcción de vivienda, de generación de valor agregado y de inversión conllevan a pérdidas de empleo. De acuerdo con los más recientes resultados del DANE, al corte de mayor en el sector de la construcción se perdieron 42 mil empleos frente al mismo mes del año anterior; fue el sector con la segunda caída más grande (ver Gráfica 6).

La reactivación del sector edificador es clave para dinamizar la inversión, el crecimiento económico, y el empleo. El sector representa una tercera parte de la inversión de la economía, al tiempo que aporta más de 1,5 millones de empleos, el 6,6% del total. Por sus encadenamientos productivos, el sector demanda insumos al 54% del aparato productivo del país, es sector es fundamental en el dinamismo de la economía.

**Gráfica 6. Variación absoluta de los ocupados en mayo de 2025**  
Miles de personas



Fuente: DANE – Cálculos Camacol

Mantener una obligación que puede ser suplida por otros mecanismos legales, incrementa el costo de producción de las viviendas entre el 0,6% al 1,30% de los costos directos de construcción, en razón a la tasa por adquisición del seguro decenal, que se ha venido aplicando en proyectos ubicados en las aglomeraciones urbanas de Bogotá y Medellín, que, de acuerdo con la normatividad vigente, fueron los primeros obligados de cumplir con la misma.

Es de resaltar que la definición de la tarifa está dada “en función a las condiciones particulares del estado de riesgo del proyecto de vivienda que estará cubierto. En este sentido, la ubicación del proyecto inmobiliario, el valor comercial de la vivienda, el tipo de proyecto (VIS, VIP no VIS), los materiales a emplear, el tipo de estructura, entre otros, son variables esenciales que cada aseguradora empleará de manera independiente en los procesos de suscripción y comercialización de este seguro.”

En efecto, cualquier costo que no resulte necesario para el desarrollo de los proyectos y que solo va a beneficiar a una parte de la ecuación -para este caso a las compañías de seguros- aumenta la estructura de costos, genera un aumento en los precios de venta dado el traslado del costo, y en términos generales, luce inconveniente en el escenario adverso que hoy enfrenta el sector en términos de presiones de costos y estabilización de las tasas de interés, esto acompañado de reducciones en los volúmenes de comercialización y obra. Lo anterior pone en una condición de vulnerabilidad los proyectos que se están desarrollando, sobre todo en ciudades pequeñas e intermedias, con el consecuente impacto en el empleo y la generación de valor agregado en un sector fundamental para la reactivación económica.

## **6. De la falta de implementación del Registro Único de Profesionales Acreditados y de la acreditación de profesionales**

El artículo 41 de la Ley 400 de 1997 establece, entre otras, como función de la "Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes", la de "(...) 8. Fijar dentro del alcance de la presente Ley, los procedimientos por medio de los cuales, periódicamente, se acrediten la experiencia, cualidades y conocimientos que deben tener los profesionales que realicen los diseños, su revisión, la construcción y su supervisión técnica, además mantener un registro de aquellos profesionales que hayan acreditado las cualidades y conocimientos correspondientes. (...)".

En concordancia con la anterior función, como una de las medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, la Ley 1796 de 2016, mediante su artículo 12, creó el Registro Único Nacional de Profesionales Acreditados para adelantar las labores de diseño, revisión y supervisión de que trata la Ley 400 de 1997, en los siguientes términos:

*"ARTÍCULO 12. Registro Único Nacional de Profesionales Acreditados. Créase el Registro Único Nacional de Profesionales Acreditados para adelantar las labores de diseño, revisión y supervisión de que trata la Ley 400 de 1997, el cual será administrado por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA) y tendrá como insumo la calificación del examen de acreditación, que se realizará de acuerdo con los términos y condiciones que establezca el Reglamento Colombiano de Construcciones Sismorresistentes; y el reporte de sanciones suministrado por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA) y el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares (CPNAA). El registro contará con un portal web de público acceso."*

Así mismo, según lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley 1796 de 2016, reglamentado por el Decreto 945 de 2017, el Registro se alimentará del proceso de acreditación de los profesionales, así como los mecanismos y procedimientos por medio de los cuales se demuestra la experiencia profesional, idoneidad y el conocimiento de la Ley 400 de 1997 y sus reglamentos:

*A-5.1.1 — Propósito — De conformidad con el artículo 12 de la Ley 1796 de 2016, el presente Apéndice A-5 tiene como objeto realizar los ajustes al proceso de acreditación de los profesionales que realicen labores de diseño estructural, diseño sísmico de elementos no estructurales, elaboración de estudios geotécnicos, revisión de los diseños y estudios, dirección de la construcción y supervisión técnica independiente, así como los mecanismos y procedimientos por medio de los cuales se demuestra la experiencia profesional, idoneidad y el conocimiento de la Ley 400 de 1997 y sus reglamentos.*

En tal sentido, el APÉNDICE A-5 de la NSR 10 define las calidades de los profesionales que realicen labores de diseño estructural, de diseño sísmico de elementos no estructurales, de elaboración de estudios geotécnicos, de revisión de los diseños y estudios, de dirección de la construcción y de supervisión técnica independiente de la construcción, y los mecanismos y trámites por medio de los cuales se demuestre la experiencia profesional, idoneidad y el conocimiento de la Ley 400 de 1997 modificada por medio la Ley 1229 de 2008, el Decreto-Ley 019 de 2012 y la Ley 1796 de 2016, y sus Reglamentos.

Es importante destacar que, a la fecha, por temas asociados a financiación, el examen de acreditación no se ha llevado a cabo, y el mencionado registro, aún no ha sido implementado, lo que ha generado un clima de incertidumbre y diversas interpretaciones por parte de las compañías aseguradoras, tal y como lo manifestó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en la exposición de motivos del Decreto 1617 de 2023<sup>17</sup>:

*“(…) Que mediante el artículo 12 de la Ley 1796 de 2016 se creó el Registro Único Nacional de Profesionales Acreditados para adelantar las labores de diseño, revisión y supervisión de que trata la Ley 400 de 1997.*

*Que, a la fecha, el mencionado registro no se ha implementado, por cuanto, si bien el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha realizado los análisis pertinentes, aún no se ha expedido una ley que determine la financiación del mismo y, en consecuencia, los compradores, las aseguradoras, las entidades financieras, los enajenadores o constructores no tienen un sistema que les permita verificar la idoneidad de los supervisores técnicos, lo cual dificulta la adopción de medidas de protección a compradores de vivienda.(…)”*

Por lo tanto, resulta imperativo tomar medidas que faciliten su implementación y aseguren el cumplimiento efectivo de las disposiciones legales antes señaladas. Para el efecto, se propone la creación de una tasa correspondiente al 10% de la tasa que hoy se cobra por parte de las autoridades competentes para la expedición de las matrículas profesionales exigidas para el ejercicio de la profesión, cuya destinación será la realización del examen y la operación del Registro.

#### **6.1. DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONSEJOS PROFESIONALES.**

El Consejo de Estado<sup>18</sup>, a través de la Consulta No. 1730 del 4 de mayo de 2006, manifestó sobre la naturaleza jurídica de los Consejos Profesionales, lo siguiente:

*“Los Consejos Profesionales, **por regla general, son organismos creados por la ley, sin personería jurídica,** adscritos a un ministerio, los cuales se conforman con autoridades administrativas y personas particulares en representación de quienes ejercen la respectiva profesión, y a los que se confieren atribuciones de inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones, pues tanto en la vigencia de la Constitución de 1886 y sus reformas, como en la Constitución Política de 1991, el derecho a escoger profesión u oficio ha sido consagrado como una libertad para la elección, pero sujeta en su ejercicio a la regulación legal y a la inspección y vigilancia de las autoridades. (…)*

*Los mencionados Consejos Profesionales, si bien no corresponden a las típicas clasificaciones de los entes públicos que integran los sectores central y descentralizado de la administración pública, sí son entes de naturaleza pública, en razón de su creación legal, su integración, **sus funciones y su financiación, que en algunos casos proviene de recursos del presupuesto nacional, pero que en general tiene como***

<sup>17</sup> “Por el cual se modifica el párrafo del artículo 2.2.6.7.1.1.1. del Decreto 1077 de 2015 y se adicionan dos párrafos transitorios, en cuanto al régimen de transición de las medidas de protección al comprador de vivienda nueva”

<sup>18</sup> Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, Consulta No.1730 del 4 de mayo de 2006 (C.P. Enrique José Arboleda Perdomo).

**fuelle el dinero que la ley autoriza recaudar como contraprestación a las actividades que deben cumplir.**” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Por lo anterior se concluye que, los Consejos de Profesionales son entes mixtos que no ostentan personería jurídica y desarrollan funciones públicas encomendadas por la Ley, por consiguiente y de acuerdo con su naturaleza, obtienen sus recursos del cobro por los derechos de matrículas, tarjetas, permisos temporales, certificados, conceptos que deben ser tasados de manera equitativa. De esta manera, no cuentan con criterios tarifarios unificados.

## **6.2. DE LA NATURALEZA JURÍDICA Y FUNCIONES DEL CPNNA Y DEL COPNIA.**

Según los artículos 9 y 10 de la Ley 435 de 1998 respecto de la naturaleza jurídica y funcionamiento del CPNNA, definen:

**“ARTICULO 9o. CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE ARQUITECTURA Y SUS PROFESIONES AUXILIARES. Créase el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, como el órgano estatal encargado del fomento, promoción, control y vigilancia del ejercicio de la profesión de arquitectura y profesiones auxiliares, el cual estará integrado por los siguientes miembros (...)**” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

En concordancia con lo anterior, se precisa lo siguiente:

**“ARTICULO 10. FUNCIONES DEL CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE ARQUITECTURA Y SUS PROFESIONES AUXILIARES. El Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares tendrá domicilio en Santa Fe de Bogotá, D. C., y sus funciones son:**

**a) Dictar su propio reglamento y el de los Consejos Profesionales Seccionales de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares;**

**b) Aprobar o denegar las Matrículas Profesionales y los Certificados de Inscripción Profesional;**

**c) Expedir las correspondientes tarjetas de matrícula profesional de arquitectura y certificados de inscripción profesional;**

**(...)**

**l) Fijar los derechos de matrícula y certificados de inscripción profesional de forma equilibrada y razonable para cubrir los gastos que ocasione el funcionamiento del Consejo Nacional y el de las respectivas seccionales.**

**Derechos que no podrán exceder de la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente. Sobre estos recursos ejercerá el debido control la Contraloría General de la República;”** (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Por lo anterior, es pertinente traer a colación el Acuerdo No. 01 de 2022 del CPNNA que señala:

**“Que respecto a los recursos que recibe el CPNNA, éstos tienen origen legal, se causan por concepto de tarifa por la expedición de tarjeta de matrícula profesional de arquitectura, que fija el mismo Consejo, por lo que el Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el 11 de febrero de 2019, mediante comunicado 2-2019-003653 reiteró al CPNNA el concepto emitido el 9 de julio de 2007 mediante comunicación Nro. 2-2007-017593 en el sentido de que “... Los Consejos Profesionales de Ingeniería y Arquitectura,**

**no se enmarcan dentro de la cobertura del Estatuto Orgánico del Presupuesto, y deberá regirse por sus propias normas**". (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Asimismo, los artículos 25 y 26 de la Ley 842 de 2003, determinan:

**"ARTÍCULO 25. RENTAS Y PATRIMONIO. Las rentas y el patrimonio del Copnia, estarán conformados por los recursos públicos que en actualidad posea, o que haya adquirido la Nación para su funcionamiento;** por los recursos provenientes del cobro de certificados y constancias en ejercicio de sus funciones, cuyo valor será fijado de manera razonable de acuerdo con su determinación; por los recursos provenientes de los servicios a derechos de matrícula, tarjetas y permisos temporales. La tasa se distribuirá en forma equitativa entre los usuarios a partir de criterios relevantes que reconozcan los costos económicos requeridos, en las condiciones que fije el reglamento que adopte el Gobierno Nacional, derechos que no podrán exceder de la suma equivalente a un (1) salario mínimo mensual vigente.

**PARÁGRAFO.** Para ejercer su función de policía administrativa, el Copnia contará con el apoyo, cuando así lo solicite, de las autoridades administrativas y de policía, nacionales, seccionales y locales, según el caso." (Subrayado y negrilla fuera de texto)

**ARTÍCULO 26. FUNCIONES ESPECÍFICAS DEL CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERÍA, COPNIA.** El Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia, tendrá como funciones específicas las siguientes:

**c) Expedir las tarjetas de matrícula, de certificados de inscripción profesional y de certificado de matrícula a los ingenieros, profesionales afines y profesionales auxiliares de la ingeniería, respectivamente;**

(...)

**k) Establecer el valor de los derechos provenientes del cobro de certificados y constancias, el cual será fijado de manera razonable de acuerdo con su determinación; y de los recursos provenientes por los servicios de derecho de matrícula, tarjetas y permisos temporales. La tasa se distribuirá en forma equitativa entre los usuarios a partir de criterios relevantes que recuperan los costos del servicio; en las condiciones que fije el reglamento que adopte el Gobierno Nacional, señalando el sistema y el método, para definir la recuperación de los costos de los servicios que se prestan a los usuarios o la participación de los servicios que se les proporcionan y la forma de hacer su reparto según el artículo 338 de la Constitución Política, derechos que no podrán exceder de la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente**". (Subrayado y negrilla fuera de texto)

En tal sentido, y de cara a la normativa previamente esbozada se puede concluir que, el CPNAA y el COPNIA, son entidades de conformación mixta que por mandato legal desarrollan funciones públicas, y en virtud de la autonomía presupuestal conferida, los criterios de tasación de las tarifas de cobro para la expedición de las tarjetas y matriculas profesionales, se supeditan a las disposiciones contenidas en la ley y reglamentos adoptados por la entidad, lo anterior, sin perjuicio de que las tarifas fijadas no excedan el valor equivalente a un (1) SMLMV, recursos que serán destinados al funcionamiento de los referidos Consejos.

### 6.3. DE LA AUTONOMÍA DEL CPNNA Y COPNIA PARA FIJAR CONCEPTOS TARIFARIOS.

En la sentencia C-074 del 18 de julio de 2018 la Corte Constitucional, señala lo siguiente:

*“152. En otras ocasiones, la Corte también ha señalado que los costos de matrículas, tarjetas y permisos temporales para el ejercicio de profesiones y oficios tienen la naturaleza de tasas. Esto bajo el entendido de que son prestaciones exigibles siempre que el interesado decida utilizar el servicio público de registro o matrícula profesional o de expedición de la licencia, tarjeta, permiso o certificación habilitante para el ejercicio de las profesiones y oficios.”* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

*153. En la sentencia C-530 de 2000, la Corte analizó el numeral 3 y el párrafo del artículo 20 de la Ley 43 de 1990, referido a la atribución de la Junta Central de Contadores para expedir, a costa del interesado, la tarjeta profesional y su reglamentación, las certificaciones correspondientes y para señalar el valor de las mismas. Al respecto, la Corte señaló que: “la Constitución consagra como principio general, que para la adopción de los tributos, la Ley, las Ordenanzas y los Acuerdos deben fijar directamente los elementos esenciales que configuran tales cargas. Por excepción, la norma constitucional (art. 338) permite que la tarifa de las tasas y contribuciones se fije por las autoridades administrativas, pero jamás en forma discrecional, sino conforme a parámetros preestablecidos por las normas habilitantes, que para el caso de las tasas, hace relación con el diseño de una metodología que permita establecer los criterios relevantes a partir de los cuales se reconozcan los costos económicos requeridos para la prestación de servicio, y de un sistema de medición económica y social de aquellos factores que deben manejarse para repartir en forma equitativa esos costos entre los usuarios”.* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Por lo anterior, a los referidos Consejos Profesionales por su naturaleza administrativa, se les permite fijar las tasas, sistemas y métodos tributarios a través de los cuales recuperen los gastos derivados de los servicios prestados, sin embargo, no podrán a discrecionalidad establecer los parámetros fiscales para la recuperación de los costos del funcionamiento de la entidad.

### 6.4. DE LOS PROFESIONALES GRADUADOS REGISTRADOS CON MATRÍCULA PROFESIONAL.

A corte de 31 de marzo de 2025 el CPNNA a través de su página web reportó un total de 93.781<sup>19</sup> profesionales de la arquitectura que registran con matrícula profesional, mientras que el COPNIA según su último informe<sup>20</sup> para el primer trimestre del 2025 otorgó 13.761 matrículas. Volumen de matrículas que dadas las tarifas que aplican hoy arrojan un recaudo:

<sup>19</sup> Datos abiertos - Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares (cpnaa.gov.co)

<sup>20</sup>[https://www.copnia.gov.co/sites/default/files/node/report/field\\_file/Informe%20de%20Gestio%CC%81n%20Primer%20Trimestre%202025.pdf](https://www.copnia.gov.co/sites/default/files/node/report/field_file/Informe%20de%20Gestio%CC%81n%20Primer%20Trimestre%202025.pdf)

<b>Consejo profesional</b>	<b>Valor matrícula profesional a 2025</b>	<b>Recaudo</b>
CPNNA	\$1.423.500	\$133.497.253.500
COPNIA (R2024049640 del 01 de noviembre de 2024.)	\$568.000	\$7.816.248.000

Lo cual sin perjuicio de la expedición de las matrículas constituiría una fuente de financiación para la acreditación de los profesionales de la construcción.

Respecto de la fijación de las tarifas para la expedición de tarjetas profesionales el CPNNA y el COPNIA, gozan de autonomía presupuestal y por consiguiente podrán fijar las cifras tarifarias por los conceptos de derechos de matrículas, tarjetas, permisos temporales, certificados conforme a los parámetros preestablecidos por cada una de las entidades para tal fin; lo anterior, por cuanto no existe un ámbito de regulación unificado que establezca los criterios de tasación de las tarifas de cobro por los servicios prestados.

Teniendo en cuenta que los referidos Consejos Profesionales buscan garantizar que el profesional en el marco del ejercicio pueda ser objeto de sanciones, resulta acertado que el desarrollo del examen previsto para los profesionales establecidos en la Ley 400 de 1997, modificada por la Ley 1796 de 2017, sea desarrollado por estos Consejos; toda vez que, de acuerdo con su naturaleza, estructura administrativa y funcional, habilitan el ejercicio de profesiones que conllevan un alto riesgo social.



**CARLOS M. MEISEL VERGARA**  
Senador de la Republica