

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 1 de 43

**ACTIVIDAD URBANÍSTICA DEL SECTOR PRIVADO EN COLOMBIA: UN
ASUNTO RESPONSABILIDAD ESTATAL.**

Referente: Edificio Space - Medellín.

Jair Antonio Correa Bermúdez

jaircorber@gmail.com

Juan Guillermo Martínez Torres

juangui354@gmail.com

Juan Pablo Mejía Villada

Pablojpm33@gmail.com

Artículo presentado para optar al título de Abogado

**INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
ENVIGADO**

Junio de 2016

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 2 de 43

Resumen

El control urbanístico en Colombia es una actividad necesaria para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho. El desarrollo armónico de los territorios es un precepto constitucional, a cargo de los gobernantes locales en la planificación de las ciudades, y también para la promoción de la prosperidad general, mediante la garantía para colombianos de acceder a una vivienda digna.

Pero resulta una actividad insubstancial cuando es ejercida sólo desde la dinámica operativa de verificar centralizadamente, en las oficinas estatales y las curadurías urbanas, los requisitos exigidos por la normatividad para que los particulares y aún el mismo estado procedan a erigir edificaciones en un territorio determinado.

Es menester considerar la importancia la actividad urbanística para el adecuado desarrollo territorio mismo. Pero el ejercicio de esa actividad, originada en mayor parte por el sector privado en Colombia, es un asunto que interesa y compromete al estado, porque vista bajo un enfoque; más allá de lo eminentemente operativo;: *-aprobar o improbar licencias de construcción-*; resulta ser un verdadero asunto de responsabilidad estatal, porque involucra la protección de trascendentales bienes jurídicos como la vida e integridad personal, el patrimonio de las personas e incluso, la salud pública.

La responsabilidad por el incumplimiento de las condiciones de calidad e idoneidad, en lo concerniente a defectos y a fallas de las estructuras de una construcción destinada a vivienda, no es solo del curador que otorga la licencia y del constructor que desarrolla la obra, sino también del municipio, quien es el ente encargado de ejercer el control durante la ejecución y posteriormente de otorgar el permiso de ocupación de las viviendas.

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 3 de 43

Planteamos en consecuencia la relación entre el ejercicio de la actividad urbanística privada y la Responsabilidad Estatal, en cabeza de las Alcaldías Municipales y Distritales, que por disposición constitucional y legal, son competentes para ejercer la vigilancia y control en materia de transformación urbana de las ciudades y asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en los Planes de Ordenamiento Territorial de cara a la salvaguarda de los citados bienes jurídicos.

Palabras clave

Responsabilidad extracontractual, Títulos de imputación, Daño antijurídico, Servicio público. Construcción, control urbano, curadores, edificio Space, licencias, Medellín, supervisión, vivienda digna.

Abstract

The building control in Colombia is a necessary activity to achieve the purposes of Social State of Right. The harmonic development of the territories is a constitutional provision in charge of the local mayors in the planning of cities and also to promote overall prosperity by guaranteeing accessing at the Colombians to get a decent housing.

But results in a insubstantial activity, when exercised only since the operative dynamic of verifying centrally in state and urban curators offices , the requirements of the regulations for individuals and even the same state, They should proceed in the construction of buildings.

It is necessary to consider the importance of urban development for the proper development of the territory itself. But the exercise of that activity, caused in most by the private sector in Colombia, it is a matter of general interest and commits the state. As seen under a focus; beyond eminently operating licenses,: To approve or disapprove of

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 4 de 43

construction-; It turns out to be a real matter of state responsibility, because it involves the protection of momentous legal rights such as life and personal integrity, the heritage of the people and even, public health.

The responsibility for the breach of the conditions of quality and suitability, with regard to defects and faults of the structures of a building destined for housing, not only is of the licensor urban curator and of the builder who does the work, but also of the municipality who it is the entity in charge of exercised control during execution and subsequently of the grant the permit to occupy dwellings.

We propose therefore the relationship between the exercise of private urban development activity and the state responsibility, at head of the local and municipal mayors, who they are responsible by constitutional provision and legal, to exercise vigilance and control in urban transformation of the cities and ensure compliance of the zoning permits and standards contained in the Territorial Planning in order to safeguarding effective compliance of these legal interests.

Keywords: *Liability, Securities claim, Unlawful damage, Public service. Building, urban control, development officials, Space building, licenses, Medellin, supervision, decent home.*

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 5 de 43

ACTIVIDAD URBANÍSTICA DEL SECTOR PRIVADO EN COLOMBIA: UN ASUNTO RESPONSABILIDAD ESTATAL

1.- Introducción

El urbanismo contemporáneo es una actividad que viene gestándose a niveles inusitados. Una retrospectiva de los últimos cien años, nos enseña las rápidas y constantes transformaciones que han experimentado Medellín y los municipios circunvecinos, evolucionando de incipientes caseríos a principios del siglo XX, hasta lo que hoy conocemos como el Área Metropolitana del Valle de Aburra.

No es paradójico señalar que las transformaciones metropolitanas han acarreado problemas sociales, se trata de un crecimiento vertiginoso y en consecuencia caótico, y trae informalidad de predios, problemas de servicios públicos domiciliarios y de movilidad en muchos sectores.

Pero el crecimiento urbano es también es un hecho connatural de la vida en sociedad y que imprime significativa transcendencia para el desarrollo humano, en tanto que surge de la necesidad de las personas, naturales y las jurídicas, para encontrar asiento en un territorio y establecerse allí, para ejercer sus actividades cotidianas dentro de su rol social.

Esa es la razón que en últimas, marca el nacimiento de los asentamientos humanos, producto de la necesidad que tenemos las personas de aprovechar el territorio, siendo necesario conciliar los intereses individuales en privilegio de los colectivos.

Corresponde al estado fijar políticas públicas entorno al medio ambiente, equipamiento público, seguridad ciudadana, educación, empleo y, entre otras, por supuesto el tema que nos atañe: el urbanismo de las ciudades y su planificación sistémica.

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 6 de 43

Surge en consecuencia el planteamiento de la pregunta: ¿Es el estado responsable del daño derivado de la actividad urbanística desarrollada por los particulares en Colombia?

Para responder este interrogante es perentorio considerar que responsabilidad patrimonial del Estado, en el sistema jurídico colombiano, encuentra soporte en el principio de la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos.

En la más reciente historia del itinerario urbanístico metropolitano en el Valle de Aburra, se presentó una lamentable situación que infiere daños y perjuicios causados a un importante número de personas, producto del colapso del edificio Space en el Barrio El Poblado de Medellín. Según concepto técnico de la Universidad de los Andes (2014), en relación a las causas más probables de su desplome, se atribuyen a los problemas presentados durante la construcción de las pilas de cimentación, que indican que al menos una de las pilas no quedó construida con las especificaciones establecidas en el diseño, en particular con el diámetro de la base especificado en el estudio de suelos y por deficiencias puntuales en dicho sistema de cimentación, se causó el asentamiento de una columna que terminó afectando la capacidad de carga de las columnas aledañas.

Leyendo el artículo 63 del Decreto 1469 de 2010, Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones, vemos que establece que corresponde a los alcaldes municipales o distritales directamente o por conducto de sus agentes, ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, para asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y también de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial de la entidad.

Por su parte el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia establece que todos los colombianos tienen derecho a la vivienda digna. En otras palabras, todo

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 7 de 43

colombiano tiene el derecho de disponer de un sitio de vivienda, propio o ajeno, de manera que cuente con los medios para realizar su proyecto de vida en condiciones de dignidad

Acaecida la ruina del complejo inmobiliario Space en la ciudad de Medellín, quedó desvanecido el ideal de vivienda digna para las familias que allí invirtieron su patrimonio y la lamentable pérdida de doce vidas humanas.

Es de significativa relevancia al analizar el tema de la responsabilidad extracontractual del estado en materia urbanística, que el ya citado decreto 1469 de 2010, en su artículo 53, exige al constructor de una obra que una vez terminada la obra debe obtener de la autoridad competente para ejercer el control urbano, el certificado de permiso de ocupación de las viviendas, el cual consiste en un acta que certifica que la obra se construyó de conformidad con la licencia otorgada por el curador urbano y con observancia de las normas de sismo resistencia y las normas urbanísticas y arquitectónicas.

En el caso de la constructora del Edificio Spcace -Lérida CDO-, el referido control correspondió haberse efectuado por el Municipio de Medellín.

Según la norma en mención, puede sugerirse a primera vista que el Municipio de Medellín incurrió en falta o falla del servicio porque no estuvo totalmente vigilante ni controló debidamente la construcción del edificio Space, dado que era su deber salvaguardar que en su ejecución la constructora cumpliera con todos los estándares y especificaciones técnicas de ingeniería para la construcción de obras civiles, con fundamento en el Decreto 1469 de 2010 y de las normas técnicas de sismo.

El Municipio de Medellín debió ejercer por conducto de la Dirección Administrativa de Planeación Municipal el aludido control, antes y después de la edificación del complejo de apartamentos edificio Space. Al respecto es bueno decir que parte del control posterior

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 8 de 43

consiste en el permiso de ocupación de los apartamentos, el cual no debió otorgarse porque con ello se supone, llevó a sus habitantes no solo a la ruina, sino también a la muerte.

La reglamentación sobre el control de la construcción por parte de los municipios es un asunto de responsabilidad estatal. El hecho de que operen las curadurías urbanas en el otorgamiento de las licencias de construcción, entendida la actividad de la Curaduría como el traslado de funciones administrativas a los particulares bajo la fórmula de la descentralización por colaboración, nos lleva a sugerir que no es excusa para que los entes territoriales se desentiendan frente a la responsabilidad que les ha atribuido de manera expresa el artículo 313 numeral 7 de la Constitución Nacional, y desde el orden legal el artículo 109 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1469 de 2010 en los artículos 53 y 63.

Con fundamento en la referidas disposiciones jurídicas, se sugiere que no sólo el constructor y el curador que confirió la respectiva licencia son responsables por la edificación imperfecta del conjunto inmobiliario Space, sino también el Municipio de Medellín, por no confrontar, previo al otorgamiento del permiso de habitación, que la obra se hubiese ejecutado como quedó aprobado en la licencia, es decir, tuvo el deber legal de vigilar y controlar esa construcción desde que empezó hasta que se finalizó.

En general se requiere de apreciaciones jurídicas para fundamentar una teoría del por qué en el colapso del Edificio Space en la Ciudad de Medellín, eventualmente confluyen características esenciales de la Responsabilidad del Estado, como lo es la presencia de un daño antijurídico, la causalidad material en virtud a una actuación u omisión estatal y la correlativa imputación jurídica.

Con este artículo queremos, además de resaltar la importancia de un área creciente del derecho en nuestros días, como lo es el derecho urbanístico, relacionarlo a su vez con el tema de la responsabilidad extracontractual del estado como garante encomendado por

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 9 de 43

la Constitución y a la ley para la vigilancia de una determinada fuente de riesgo, como lo es la actividad urbanística.

Este artículo adquiere importancia en tanto que resulta de interés general para aportar en conceptualización del derecho urbano en Colombia, su evolución y alcance porque es claro que las regulaciones urbanísticas cumplen además una importante función social y ecológica, pues tienen como propósito: la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades bajo la responsable tutela del Estado

2. ¿Existe una rama de derecho urbanístico?

Aunque en Colombia no se precisa específicamente la exista de un Código Nacional de Régimen Urbanístico, existen disposiciones normativas que son significativas y que se han visto fortalecidas por importantes avances legales y jurisprudenciales.

Ciertamente no se ha profundizado mucho sobre este tema en los programas de pregrado de las facultades de derecho, donde no comúnmente se halla una asignatura que aborde el derecho urbanístico colombiano, bien por el reconocimiento formal de su existencia como materia digna de estudio o bien a través de su presentación contenida en alguna materia del Derecho Administrativo donde tradicionalmente en otros países se le ha reconocido su lugar.

Pero es un hecho el avance de nuestro marco normativo en el manejo de la problemática urbana, a pesar de su relativo desconocimiento, incluso por parte de muchos abogados, lo cual evidencia la necesidad latente de estudiar, comprender y aplicar adecuadamente, en especial por parte de las autoridades administrativas competentes, el derecho urbanístico, apuntalado hacia la interpretación coherente y contemporánea de

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 10 de 43

nuestra complicada realidad urbanística, que ha hecho que nuestras poblaciones coexistan bajo el complejo crecimiento metropolitano.

2.1 ¿Qué se entiende por derecho urbanístico?

Se entiende por derecho urbanístico el conjunto de normas de derecho administrativo que regulan los procedimientos e instrumentos legales necesarios para el desarrollo físico de los municipios y distritos, encaminados al correcto y eficaz ejercicio de la función pública del urbanismo, a la ejecución de los instrumentos de gestión y al cumplimiento de los principios rectores del desarrollo territorial. Es de este modo como según Arbouin-Gómez Felipe (2012) podemos considerar un concepto ajustado al contexto de derecho urbanístico.

Asimismo, se entenderá por urbanismo a la “*organización del espacio para la vida del hombre en las ciudades*”(cursiva dentro de texto) y por desarrollo territorial a la serie de instituciones relativas a la clasificación de usos del suelo y la organización física del territorio de los municipios o distritos del país, encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y a la satisfacción de las necesidades de la vida urbana.

Otra definición sobre derecho urbanístico se encuentra en la obra Morcillo (2007), quien afirma:

Es la ciencia jurídica que estudia las normas que regulan las conductas humanas relacionadas con el uso y goce del suelo urbano y rural y el ordenamiento del territorio de los municipios, tanto en los aspectos sustantivos como de procedimiento y la administración de la aplicación de dichas normas. (p.7)

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 11 de 43

3 Antecedentes del derecho urbanístico en Colombia.

Podemos resumir de manera cronológica las normas de contenido urbanístico existentes en Colombia desde la legislación española, pasando por las normas del Código Civil y legislación posterior, por los antecedentes que dieron origen a la Ley 9 de 1989 (conocida como la Ley de Reforma Urbana), por las normas urbanísticas establecidas en esta ley, por la Constitución Política de 1991 y por la Política Urbana del Salto Social, hasta llegar a la actualmente vigente Ley 388 de 1997 (conocida como Ley de Ordenamiento Territorial).

3.1 Legislación española anterior al Código Civil Colombiano.

Tal y como lo señala Fernando Galvis Gaitán en su libro referente al municipio en Colombia, Galviz (2007):

Desde la época precolombina existe urbanismo en el territorio nacional. Para ser más precisos, hay que decir que desde que las primeras comunidades se asentaron en el territorio se desarrollaron una serie de concepciones sobre la forma de organización física de las ciudades o centros poblados, las cuales han marcado la distribución espacial de las mismas desde sus orígenes.

Sin embargo, no fue sino hasta la época de la colonia cuando comenzaron a expedirse las primeras normas de contenido netamente urbanístico en América, mediante las cuales la corona española buscaba regular la fundación y desarrollo de nuevos centros poblados en los territorios colonizados. Y fue posteriormente, a través de las ordenanzas reales de 1573, expedidas por el rey Felipe II y denominadas *Ordenanzas de descubrimiento y nueva población*, que el entonces Imperio Español compiló las primeras reglas de contenido urbanístico, en virtud de las cuales *“la fundación y el desarrollo de los centros poblados contaron con un*

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 12 de 43

estatuto orgánico, que puede catalogarse como el origen de la planeación y derecho urbanístico colombiano” (cursiva dentro de texto).

En palabras de Fernando Galvis Gaitán y a modo de ejemplo, en las ordenanzas de Felipe II se fijaron como requisitos para hacer fundaciones de ciudades que las tierras descubiertas fueran saludables, fértiles, pobladas por indios para poderlos catequizar, con buenas entradas por mar y tierra, etc. Asimismo, las ordenanzas señaladas establecían que una vez se realizaba un descubrimiento, los conquistadores debían poner un nombre a todas las tierras y provincias descubiertas, a los montes y ríos más importantes ubicados allí, así como a los pueblos y ciudades que ellos fundaren, determinando si estos últimos serían villas, ciudades o lugares.

Las ordenanzas de Felipe II establecían verdaderas normas urbanísticas, compuestas por directrices referentes a la forma de organización de las nuevas ciudades fundadas. Así pues, el sistema de ordenación de las ciudades deseado por los españoles para las Américas, se basaba en el sistema que sería conocido como cuadrícula, conformado por una plaza central de la cual partían las calles, generando nuevas manzanas de la misma forma geométrica de la plaza central, y repitiéndose así a medida que iban creciendo las ciudades. Bajo este esquema, emergerían la mayoría de los municipios y distritos colombianos, modelo que es fácilmente identificable en la actualidad.

3.2 El Código Civil de Bello

Con posterioridad a la independencia y dada la abolición de la totalidad de la normatividad española que aún se encontraba rigiendo en el país, formalizada por medio del artículo 15 de la Ley 153 de 1887, las únicas normas de contenido urbanístico que quedaron vigentes en Colombia fueron las consagradas en el Código Civil, estatuto proveniente del proyecto de Código Civil Chileno de don Andrés Bello, sancionado por primera vez a nivel nacional el 26 de mayo de 1873 y adoptado de manera definitiva en el

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 13 de 43

ordenamiento colombiano a través de la Ley 57 de 18879. El Código Civil referido, dispuso una serie de normas específicas de contenido visiblemente urbanístico, encaminadas a limitar el derecho real de propiedad de los titulares de bienes inmuebles ubicados dentro del territorio.

Dichas limitaciones, si bien no constituyeron un cuerpo ordenado y uniforme que pudiese considerarse como un estatuto urbanístico, fijaron una serie de reglas específicas en materia de construcción, encaminadas a la protección del espacio público ubicado dentro de los centros poblados; a las servidumbres prediales y a las acciones.

Vale la pena aclarar que no obstante el Código Civil trae otra serie de disposiciones relacionadas con temas de construcción de edificaciones, estas no contienen reglas de contenido urbanístico, pues su finalidad se limita a determinar la titularidad de un derecho real (Artículo 680) en situaciones particulares y concretas y sin lugar a dudas, constituyen el origen de las normas de protección al espacio público en la actualidad contenidas hoy en la Constitución Política de 1991, la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997, con sus disposiciones reglamentarias.

Podría decirse, por consiguiente, que las normas del código civil pueden considerarse también como disposiciones concernientes al régimen de las relaciones de vecindad. Pero también es de apreciar otra categoría de normas de contenido urbanístico ubicadas en el código citado que hacen referencia a las acciones con las que cuentan, tanto los particulares como el Estado, para exigir el cumplimiento de las que, para efectos del presente artículo, se denominan normas de contenido urbanístico del Código Civil (artículos 987, 988, 989, 998, 1005)

Estas son una serie de disposiciones de tipo procesal de claro contenido urbanístico cuya importancia radica en que, adicional a continuar vigentes en la actualidad, son el

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 14 de 43

origen de las infracciones urbanísticas actualmente reguladas por la Ley 810 de 2003 y de las acciones populares consagradas en la Ley 472 de 1998.

Como era de esperarse, la que podría llamarse normatividad de contenido urbanístico del Código Civil no correspondió a una estructura específica de planeamiento urbanístico en sí misma considerada, es decir, su finalidad no era en principio promover un desarrollo urbano ordenado o uniforme de las ciudades, sino que se limitó a establecer reglas específicas o limitaciones particulares al derecho real de dominio en determinadas circunstancias.

Teniendo claro lo anterior, y partiendo de la base que las normas del Código Civil no se encuentran basadas en principios de planeamiento urbano o urbanismo, se puede afirmar entonces que en Colombia, y a partir de la época republicana, el derecho urbanístico nació como una limitación de carácter legal al derecho de dominio o propiedad.

Con posterioridad a la entrada en vigencia del Código Civil, y hasta principios de los años sesenta del siglo XX, la legislación nacional en materia urbanística continuó con la misma línea consagrada por el estatuto civil de 1887. La concepción individualista de derecho de propiedad que consagraba dicho código fue desapareciendo poco a poco para dar origen a normas urbanísticas propiamente dichas. Todas ellas constituyeron los antecedentes de la Ley 9 de 1989.

3.3 Antecedentes de la Ley 9 de 1989

Posterior a la expedición del Código Civil, se profirieron en Colombia diversas normas de contenido urbanístico, todas del mismo tenor que las consagradas por el Código de Bello. Diferentes leyes, tales como la Ley 4 de 1913 (Código del Régimen Político y Municipal), las leyes 97 de 1913, 1ª de 1943, 88 de 1947, 115 de 1948, 61 de 1978 y el

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 15 de 43

Decreto- Ley 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales Renovables y Medio Ambiente), codificadas por los artículos 38 a 51 del Decreto-Ley 1333 de 1986, por el cual se expidió el Código del Régimen Político y Municipal, constituyeron una secuencia de disposiciones de contenido urbanístico, que más allá de estructurar ordenada y uniformemente pautas de ordenamiento del suelo, mantuvieron la naturaleza de limitación al derecho de dominio instaurada por el código centenario.

No obstante, hay que destacar que leyes como la 182 de 1948 y 16 de 1985, respecto de propiedad horizontal y el Decreto-Ley 2811 de 1974, antes citado, implantaron al ordenamiento formas o regímenes que luego serían significativos para el desarrollo urbano de los municipios y distritos colombianos, aspectos que concluirían de robustecer con la declaratoria de la función ecológica de la propiedad, efectuada por el artículo 58 de la Constitución Política de 1991.

No fue sino hasta el 11 de enero de 1989, con la expedición de la Ley 9 de dicho año, que las políticas de desarrollo territorial planteadas desde la década de los sesenta, pudieron adoptarse en el país.

3.4 Ley 9 de 1989. Ley de Reforma Urbana

Ley 9 de 1989, es trascendental en el desarrollo territorial colombiano; se puede considerar a partir de esta ley, la existencia un verdadero derecho urbanístico, concretando la función social de la propiedad y fijando una serie de competencias de los agentes públicos y privados que intervenían en el proceso de transformación del suelo.

Puede decirse, entonces, que la ley referida fue el resultado de la necesidad creciente del Estado de crear mecanismos eficientes para que las entidades territoriales pudieran intervenir efectivamente en los procesos de transformación física del territorio, con el objeto de mitigar los efectos nocivos del desarrollo fragmentado o aislado, conjurar la falta de

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 16 de 43

equidad en la distribución de los costos y beneficios derivados del proceso de desarrollo de las ciudades y frenar los predominantes procesos de urbanización y construcción ilegales.

La denominada Ley de Reforma Urbana trató temas como la planificación del desarrollo municipal, el espacio público, la expropiación, la protección a los moradores en los proyectos de renovación urbana, la legalización de títulos para vivienda de interés social, las licencias y sanciones urbanísticas, los bancos de tierras, la integración inmobiliaria y el ajuste de tierras y la extinción del dominio en suelo urbano.

Aunque algunos de estos temas se encuentran aún vigentes y otros fueron derogados por la Ley 388 de 1997, es importante resaltar que la Ley 9 de 1989, adicional a establecer las normas fundantes y en su mayoría aún vigentes referentes al espacio público, allanó el camino para que el tema urbanístico hiciera parte de la Constitución Política de 1991.

3.5 La Constitución Política de Colombia 1991.

A las importantes herramientas establecidas en la Ley de Reforma Urbana, rápidamente se sumaron varias disposiciones de la nueva Carta Política, encaminadas principalmente a definir las competencias en materia de desarrollo territorial; vale la pena señalar que la Constitución de 1886 no contenía disposiciones relativas al derecho urbanístico, lo cual podría ser atribuido a que en la época la sociedad era predominantemente rural y a que la necesidad de incluir preceptos de dicha naturaleza surgió posteriormente a causa de la presión generada por la constante migración campesina a las ciudades.

La Constitución Política de 1991 le otorgó especial importancia al problema del ordenamiento físico-espacial urbano, y a través de disposiciones sobre planificación y ordenamiento territorial, precisó las responsabilidades gubernamentales.

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 17 de 43

Dichas disposiciones especiales, reconocieron el carácter urbano del país y la condición de ciudades en construcción y formación, carentes en su mayoría de reglas para el ordenamiento territorial.

Al reconocer la Constitución Política al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, estableció que le corresponde prestar los servicios públicos que determina la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Particularmente, la Constitución estableció como funciones de los concejos, entre otras, adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que le fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Con posterioridad a la entrada en vigencia de la nueva Constitución, y teniendo ya al desarrollo físico de las ciudades como un tema obligatorio dentro de la agenda de los gobiernos tanto nacionales como locales, el Congreso de la República se embarcó en la expedición de una serie de normas con contenidos claramente urbanísticos las cuales, aparte de desarrollar las disposiciones de la Carta del 91, servían como complemento de las disposiciones aún vigentes de la Ley 9 de 1989. De esta manera, se expidieron las Leyes 3 de 1991 (Ley de Vivienda), 99 de 1993 (Ley del Medio Ambiente), 128 de 1994 (Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas), 142 de 1994 (Ley de Servicios Públicos Domiciliarios) y la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan).

Sin embargo, no fue sino hasta 1995 cuando el gobierno del entonces presidente Ernesto Samper Pizano (quien había sido el senador ponente del proyecto de ley que dio

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 18 de 43

origen a la Ley 9 de 1989), presentó su política en materia de desarrollo territorial denominada “Ciudades y ciudadanía, la política urbana del salto social”. Dicha política, sin duda revolucionaria en materia de derecho urbanístico en Colombia, contenía las estrategias y programas propuestos a los municipios y distritos del país para pensar, planificar y gestionar la ciudad de manera más racional.

4. La responsabilidad estatal y la actividad urbanística de los particulares.

Es importante considerar una premisa general que existe en el derecho la cual consiste en concebir y aplicar que todo aquel que cause un daño está en la obligación jurídica de responder. Tal obligación en nuestro ordenamiento jurídico se transcribe en responsabilidad. En el firmamento jurídico existen diferentes tipos de responsabilidad, por ejemplo encontramos la responsabilidad Disciplinaria, Fiscal, Civil, Penal y, por supuesto, la responsabilidad administrativa del Estado. Esta última encuentra su fundamento en el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, el cual determina que el Estado debe responder patrimonialmente por el daño antijurídico que cause, esto es, responder por los daños que se le causen a una persona que no tenga el deber jurídico de soportarlo.

Este tipo de responsabilidad en nuestro ordenamiento jurídico actualmente no se fundamenta en la falla del servicio, sino en el daño antijurídico. Así no sólo se indemnizaran aquellos casos en que quedó demostrada la anti juridicidad de la conducta del agente productor del daño, sino también aquellos casos en que pese a no existir una conducta antijurídica, es decir, una culpa o dolo en la acción u omisión, sí se producía un daño el cual era necesario indemnizar.

Esta responsabilidad se da bajo un proceso de reconocimiento progresivo, cuya incidencia en el mundo jurídico se enrola hacia la mayor protección del individuo en su indemnidad personal, autonomía ética y condiciones materiales mínimas de existencia.

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 19 de 43

4. Responsabilidad indirecta.

Es independiente de que una norma legal estipule o no la obligación que tiene el Estado de indemnizar los daños que cause. Esta responsabilidad fue la inicialmente reconocida a las personas jurídicas, tanto privadas como públicas, fundamentándose en la culpa incurrida por el funcionario o empleado de la persona jurídica en el evento de que se ocasionaran perjuicios a terceros en ejercicio de sus funciones o con razón y ocasión de estas.

Este principio de responsabilidad tiene su fundamento en los artículos 2347 y 2349 del Código Civil, los cuales establecen la responsabilidad indirecta, la cual tiene su soporte en los conceptos de *culpa in eligendo* y *culpa in vigilando*. Se tenía entonces el criterio que el Estado respondía por los actos de sus funcionarios, toda vez que era la administración quien los elegía y quien debía vigilar su actuar.

4.2 Responsabilidad directa.

Luego de la aplicación de la tesis de la responsabilidad indirecta por parte de la jurisdicción ordinaria y civil, esta empezó a ser recriminada por distintos sectores de la sociedad jurídica.

Eran múltiples los contradictores quienes planteaban entre las razones de su desaprobación a la tesis de la vigilancia y la elección las siguientes:

1) El concepto de *in eligendo* tenía su desfase, dado que no todos los funcionarios eran escogidos por el Estado, sino que por el contrario existían algunos que le eran impuestos por los asociados tales como los de elección popular.

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 20 de 43

2) No era posible realizar la escisión entre el Estado y sus agentes, dado que el primero en sus distintas formas de actuación se veían abocadas necesariamente a materializarse a través de los segundos, por lo que el Estado era responsable directamente por los efectos de sus acciones.

Algunas posiciones doctrinales han considerado que la responsabilidad de los agentes del estado se traduce en responsabilidad del estado mismo, Según Mendoza (2011):

El argumento central de esta teoría consiste en sostener que no hay razón para distinguir entre la persona moral y sus agentes: persona moral y agentes son un mismo ente, de forma tal que la actuación de los agentes es la misma actuación de la persona jurídica, y como consecuencia la responsabilidad de los agentes es la misma responsabilidad de la persona jurídica, no en base a una presunción, sino en razón de conformar un mismo sujeto.

Mediante el Decreto 528 de 1964, se asignó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para conocer de las controversias sobre responsabilidad de la administración.

4.3 Elementos de la responsabilidad administrativa del Estado

Son tres los requisitos que preceptuados en el artículo 90 de la Constitución Política, para exigir del Estado la indemnización de los perjuicios que por su acción u omisión haya causado a los particulares, a saber:

- a) La existencia de un daño antijurídico
- b) Que dicho daño haya sido ocasionado por la acción o la omisión de la autoridad pública,

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 21 de 43

c) Que dicho daño sea imputable al Estado.

4.3.1 Daño Antijurídico

Es aquel que el administrado no está en la obligación de soportar. No concurre o no se despliega ninguna causal que justifique la producción del daño por parte de la administración aunque el agente que lo ocasione obre él mismo con toda licitud.

Todo perjuicio o detrimento patrimonial imputable a un sujeto (a una Administración en nuestro caso), será una lesión, un perjuicio injusto, susceptible de reparación, que deriva en un deber de resarcimiento, que es en lo que se concreta la responsabilidad civil extracontractual del estado.

4.3.1.1 ¿Cuándo el administrado se encuentra en la obligación de soportar el daño causado por la administración?

Para precisar y aclarar el concepto de daño antijurídico, es necesario establecer en que circunstancias el administrado está o no está en la obligación de soportar el daño antijurídico. Para ello el autor colombiano Bermúdez (1998) señala que:

La víctima está obligada a soportar el daño en dos eventos, a saber: el primero de ellos, cuando existe una causa que obligue al administrado perjudicado a recibir el daño, y precisa que la ley no es la única causa que “le quita el linaje de antijurídico al daño”, sino que también existen otras causas justificativas de ese daño como son la legítima defensa, el consentimiento de la víctima o aquellos casos en los cuales aquello que se afecta no constituye un interés legítimamente protegido. El segundo evento que el autor señala, se presenta en aquellas circunstancias en que dicho daño no excede las cargas comunes que implica vivir en sociedad. (p.109-110)

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 22 de 43

Consideramos entonces que las cargas comunes que implica la intervención del estado en la vida social y que todos los administrados por equivalente deben soportar, se concretan en la manifestación del principio de igualdad frente a las cargas públicas, el cual si es quebrantado, se estaría en presencia de un daño antijurídico. Pero si este equilibrio no se rompe porque todos los ciudadanos están soportando las mismas cargas por el solo hecho de vivir en sociedad, pues el daño o la incomodidad que se genere no constituye un daño antijurídico.

4.3.2 Causalidad Material

Se verifica cuando la administración ha dejado de actuar cuando su obligación era hacerlo y por tal razón generó un daño. Así las cosas para que el Estado indemnice los perjuicios causados por ese daño, es necesario que además de ser antijurídico, haya sido causado por una acción u omisión de las autoridades públicas, lo que se traduce en que el daño se produjo como consecuencia de una conducta desarrollada por la autoridad pública o como consecuencia de una omisión o ausencia en el cumplimiento de sus funciones

El daño debe ser real o cierto, anormal especial, debe existir un nexo causal, *imputatio facti*- esto es, que el daño sea efecto inmediato de la acción o de la omisión de la autoridad pública y la atribución jurídica del daño al Estado, *-imputatio iuris-* en virtud de un nexo con el servicio. La actuación de la administración (Acto Administrativo, Hecho Administrativo, Omisión Administrativa, Operación Administrativa).

4.3.3 La Imputabilidad

Consiste en la atribución jurídica *-imputatio iuris-* que del daño se hace a la administración pública y esta atribución depende de lo que se ha conocido jurisprudencialmente como el nexo con el servicio.

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 23 de 43

La imputación es el elemento de la responsabilidad que permite atribuir jurídicamente un daño a un sujeto determinado. En la responsabilidad del Estado la imputación no se identifica con la causalidad material, pues la atribución de la responsabilidad puede darse también en razón de criterios normativos o jurídicos. Una vez se define que se está frente a una obligación que incumbe al Estado, se determina el título en razón del cual se atribuye el daño causado por el agente a la entidad a la cual pertenece, esto es, se define el factor de atribución (falla del servicio probada o presunta; daño especial, riesgo excepcional, , la igualdad de las personas frente a las cargas públicas etc),

4.3.3.1 ¿Quién debe responder?

Para contestar dicho interrogante es necesario establecer o determinar si la actuación de la administración tuvo o no un vínculo o nexo con el servicio, de forma tal, que si dicho vínculo se presenta será la administración quien debe responder, de lo contrario, esto es, si tal vínculo no se presenta, se estará en presencia de una responsabilidad personal del funcionario, caso en el cual la administración debe asumir, ella sola, la obligación de responder puesto que deberá indemnizar el daño y repetir contra el funcionario si éste obró con dolo o culpa grave.

5. El papel de las Curadurías Urbanas

El curador urbano es una figura creada mediante el Decreto Ley 2150 de 1995 sobre eliminación de tramites en la administración pública.

Posteriormente la Ley 388 de 1997 reglamenta su ejercicio y en el Artículo 101, Modificado por el art. 9 de la Ley 810 de 2003. se establece que el Curador urbano es quien se encarga de tramitar y expedir licencias de urbanismo o de construcción a quienes estén interesados en realizar o adelantar proyectos urbanísticos o de edificación, en las zonas o

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 24 de 43

áreas del municipio que la administración municipal, le haya determinado como su jurisdicción. Es a él a quien le corresponde determinar qué tipo de construcción pueden adelantar los particulares, propendiendo por la primacía del interés colectivo sobre el particular en los términos previstos en las normas urbanas.

Esta facultad del curador urbano comprende la totalidad del territorio del municipio o distrito, salvo aquellos lugares que la administración municipal señale en las normas urbanísticas y en el plan de ordenamiento territorial como no apta para la ejecución de actuaciones urbanísticas o que tengan algunas restricciones especiales.

La misma naturaleza de la función del curador urbano establece que éste ejerce una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigente en el municipio o distrito, a través del otorgamiento de licencias de urbanización o construcción. Es por tal un ejemplo de la figura de traslado de funciones administrativas a los particulares bajo la fórmula de la descentralización por colaboración para descongestionar y mejorar la planeación urbana local.

Una de sus principales funciones es verificar la realidad de los proyectos de parcelación, urbanización, construcción y demás, sometidos al trámite de licencias con las normas urbanísticas vigentes.

Los curadores urbanos son designados por el alcalde municipal o distrital para periodos individuales de cinco años, previo concurso de méritos, en el orden que señale las listas de elegibles.

Entre muchos de los requisitos que debe reunir el curador urbano, el principal es el de ser profesional en arquitectura o ingeniería, o poseer un posgrado en urbanismo o planificación urbana o regional.

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 25 de 43

6. El colapso del Edificio Space en la Ciudad de Medellín.

El edificio Space, fue una obra de ingeniería civil que se construyó como una mole que interconectaba seis torres en su estructura general, la cual se caracterizaba por su figura curva de altura escalonada, incluía 154 apartamentos con áreas entre 90 y 170 metros cuadrados cada uno. El complejo se construyó entre 2006 y 2013 por parte de la firma Lérida CDO.

El colapso del edificio Space se produjo la noche del 12 de octubre de 2013, cuando la torre 6 de la edificación que hacía parte del referido conjunto de apartamentos se derrumbó en cuestión de segundos. Doce personas perdieron la vida en el colapso.

Las autoridades locales tomaron preventivamente medidas y ordenaron evacuar el resto del edificio para evitar que un nuevo e inminente colapso cobrara más vidas.

Por consiguiente, la Alcaldía de Medellín, mediante el Decreto 1935 del 13 de octubre del mismo año, declaró la situación de calamidad pública en toda la unidad residencial; posteriormente, con la Resolución 267 del 15 de octubre de 2013, emanada de la Inspección Policía Urbana de Primera Categoría de Medellín, declaró el estado de ruina de toda la estructura

Posteriormente con base en los resultados que arrojó el estudio de la Universidad de Los Andes (2014) y las recomendaciones hechas por el Comité Municipal de Gestión del Riesgo, el Inspector de Policía 14A del barrio El Poblado, mediante Resolución número 096 del 13 de junio de 2014, por la cual se confirma la Resolución 009 del 20 de enero de 2014, ordenó a la Constructora Lérida CDO la demolición de las torres uno a la cuatro del edificio Space,

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 26 de 43

toda vez que las condiciones de desnivel en que se encontraba el terreno podrían hacer colapsar toda la estructura.

La resolución determinó que Lérica CDO tenía ocho días calendario para presentar un plan de demolición y un mes para su ejecución y que en caso de que la Constructora Lérica CDO presentara incumplimiento a la orden impartida, el Municipio de Medellín tomaría las medidas pertinentes para su ejecución, con cargo económico a dicha empresa, hecho este que fue lo que en definitiva se hizo cuando el 23 de septiembre de 2014 a las 9:00 a.m., las cuatro torres del complejo habitacional que aún seguían erguidas, fueron demolidas mediante el método de implosión, lo cual implicó un amplio operativo sin precedentes en la ciudad, evacuando a los residentes ubicados en por lo menos a 200 metros a la redonda de Space y finalmente despejando cientos de toneladas de escombros que produjo la demolición, con la consecuente tragedia que acabó con los sueños y lugar donde aspiraban habitar una vivienda centenares de ciudadanos con sus familias.

Según Riveros H. (2014), La impresionante caída de ese edificio en un sector de estrato 6 de Medellín, ha abierto una polémica sobre los riesgos y las responsabilidades relacionados con el tipo de ocupación del territorio de las ciudades y los controles que se ejercen a la actividad de la construcción.

El caso de Medellín es un trágico referente de lo que ocurre en otras partes del país: Se están realizando obras de construcción en zonas geológicamente inestables, en zonas de fuerte ladera, o los estudios de ingeniería, geología y arquitectura no están siendo aplicados idóneamente por los constructores.

En el perímetro metropolitano, incluyendo los municipios que se declararon no pertenecer al Área Metropolitana como Envigado por ejemplo, aunque actualmente viene en la búsqueda de hacer parte del área, es notoria la avanzada construcción de edificios en

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 27 de 43

zona de ladera que deberían estar ambientalmente protegidas, debiendo por ende tomarse medidas administrativas para impedir o para disminuir las cargas y las densidades urbanísticas en esas zonas donde la saturación de estructuras que constituyen edificios de gran altura en un hecho notorio en nuestras ciudades y puede representar riesgos a sus moradores como es el vivo ejemplo del caso Space.

6.1 Concepto de expertos internacionales sobre la conceptualización y las principales deficiencias del proyecto Space :

Con base en los análisis realizados y que se presentaron en la Fase 1, mediante el cual se presentó el concepto técnico de la Universidad de los Andes (2014) sobre el edificio Space en relación al cumplimiento o no de las normas técnicas legales aplicables en los procesos de diseño y construcción de la cimentación, estructura y elementos no estructurales, se establecieron las siguientes conclusiones con respecto a la conceptualización general del proyecto:

1. El proyecto planteado para la construcción del edificio SPACE no cumplió con una serie de requerimientos básicos, establecidos en la normativa moderna para el diseño y construcción de edificaciones.
2. Los planos estructurales y las memorias de cálculos, no cumplieron con los requerimientos de información mínima requerida, para definir adecuadamente el proyecto y para poder revisar de manera consistente el proyecto como tal.
3. La edificación no estaba claramente clasificada dentro de alguno de los sistemas estructurales de resistencia sísmica, usualmente utilizados por la normativa internacional.

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 28 de 43

4. Los parámetros de diseño sísmico, no fueron claramente establecidos ni definidos.

5. Los métodos de análisis sísmico y varias de las hipótesis de diseño, no estaban permitidas y no se justificaban de manera adecuada.

6. La estructura presentó deficiencias fundamentales en su conceptualización tales como, alta irregularidad en planta, falta de redundancia estructural, placas de entrepiso de muy poca rigidez, ausencia de un diafragma rígido y falta de conectividad entre elementos estructurales principales a través del diafragma y elementos estructurales verticales deficientes, en términos de sección y de cantidad de refuerzo.

Adicionalmente el proyecto del edificio SPACE presentó una serie de deficiencias y problemas, a la luz del estado del arte del conocimiento y de la práctica mundial aplicable.

Para efectos del análisis se utilizó el Reglamento NSR-98 y la norma ACI 318-95, la cual fue utilizada por las autoridades Colombianas como la base para la elaboración de los requerimientos, para estructuras de concreto reforzado contenidos en el Reglamento NSR-98.

A continuación se describen otras las principales deficiencias y problemas que se presentaron en el edificio SPACE según concepto técnico de la Unidades:

1. No todas las muestras de concreto ensayadas dentro del plan de control de calidad, durante la construcción del edificio, cumplían con los requisitos de resistencia mínima especificada y no se encontró evidencia de que se hayan tomado las medidas necesarias, para asegurar que la capacidad de la estructura no se haya comprometido.

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENAVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 29 de 43

2. Las losas de entrepiso no contaban con la rigidez mínima requerida para limitar las deflexiones, u otras deformaciones, que pudieran perjudicar la resistencia, el uso normal o funcionalidad de la estructura.

3. El análisis básico de las cargas gravitacionales, indicó que las fuerzas últimas actuantes en los elementos estructurales principales, eran superiores a las correspondientes capacidades o resistencias de diseño de los elementos. Esto significó, que el diseño estructural planteado para el edificio SPACE, no cumplía con los requisitos mínimos de capacidad de carga y por lo tanto, de seguridad ante las cargas gravitacionales solas.

4. El análisis básico para cargas sísmicas horizontales permitió establecer que el diseño estructural planteado para el edificio Space, no cumplía con requisitos básicos de diseño tales como derivas máximas admisibles, capacidad de los elementos estructurales principales para resistir la combinación de cargas gravitacionales y sísmicas impuestas, el nivel de detallamiento y disposición del acero de refuerzo interno en los elementos estructurales verticales.

5. De acuerdo con lo anterior, la estructura del edificio era susceptible a altas deformaciones horizontales, presentaba una deficiencia en la capacidad estructural, ante las cargas de diseño y tenía una limitada capacidad de deformación horizontal, ante la acción de las cargas sísmicas de diseño.

6. El análisis de los niveles de esfuerzos generados en las pilas de cimentación por las cargas gravitacionales, por la combinación de cargas gravitacionales y sísmicas, y del detallamiento del acero de refuerzo interno, en estos elementos resultó insuficiente para el nivel de cargas actuantes.

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 30 de 43

Como conclusión a lo anterior el estudio técnico de la Universidad de los Andes estableció lo siguiente:

1. Para efectos estructurales y de sismo resistencia, el edificio Space constituido por las Etapas 1 a 6 debió considerarse como una sola edificación y una sola estructura de resistencia ante fuerzas gravitacionales y sísmicas horizontales.
2. El proyecto del edificio SPACE no cumplía con una serie de requisitos básicos de la normativa de diseño aplicable a la edificación y que corresponde a la NSR-98, la cual a su vez está basada en la norma ACI 318-95.
3. El proyecto del edificio SPACE incumplió una serie de requisitos básicos de seguridad, resistencia y funcionalidad establecidos por la normativa y por lo tanto presenta deficiencias graves en las condiciones estructurales y de sismo resistencia.

6.2 Posición frente a la eventual responsabilidad por la caída del edificio Space.

6.2.1 Responsabilidad privada.

Acaecida la ruina del edificio, corresponde a la víctima acreditar que el daño fue ocasionado por la ruina de edificio y que ésta tiene como causa el haber omitido las necesarias reparaciones o haberse faltado al cuidado de un buen padre de familia. La situación fáctica que se recoge en la causa pretendí debe manejarse a la luz de la idea de lesión, como todo perjuicio antijurídico, que es la base o fundamento del deber de reparación. Surge la obligación de la administración de indemnizar, prescindiendo en absoluto de la licitud o ilicitud del hecho que originó el daño.

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 31 de 43

Según López, (1997), es incuestionable que a la luz de lo preceptuado en el Artículo 2350 del Código Civil, el dueño de un edificio es responsable de los daños que ocasione su ruina, acaecida por haber omitido las reparaciones necesarias, o por haber faltado de otra manera al cuidado de un buen padre de familia, siendo igualmente cierto que no habrá responsabilidad si la ruina acaeciére por caso fortuito, como avenida, rayo o terremoto. (p.588).

En la actualidad, según se establece en el artículo 2060 de Código Civil, si el edificio perezca o amenaza ruina, en todo o en parte, en los diez años subsiguientes a su entrega, por vicio de la construcción o por vicio del suelo que el constructor o las personas empleadas por él hayan debido conocer en razón de su oficio, o por vicio de los materiales, será responsable el empresario.

Por lo general, las empresas constructoras, toman un seguro que tiene como propósito servir de respaldo a los consumidores finales que se vean afectados por una mala calidad en la obra o inestabilidad de la misma. Este seguro se conoce como “Seguro de Calidad y Estabilidad de Obra”, no obstante, no es de obligatoria adquisición por parte de los constructores y aún no ha salido a la luz pública que tipo de aseguramiento tenía esta obra.

LERIDA CDO S.A es una empresa constructora del sector privado y está conformada como una sociedad anónima, por ende sus socios únicamente tendrían que responder con el capital invertido en la misma. No obstante, es bueno precisar que los administradores, (no así lo socios) de la sociedad anónima, responden solidaria e ilimitadamente de los perjuicios que por dolo o culpa ocasionaren a la sociedad, a los socios o a terceros.

La Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), mediante la Resolución 30943 de 2014, formuló pliego de cargos, desde 15 de mayo de 2014, a las constructoras Lérica, Alsacia, Calamar y Vifasa,

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 32 de 43

empresas pertenecientes al grupo CDO. Esta determinación se originó por la supuesta vulneración de las debidas prácticas sobre calidad, idoneidad y seguridad en varios proyectos inmobiliarios.

Además de las cuatro empresas constructoras del grupo, adicionalmente se formuló pliego de cargos al señor Jorge Aristizábal Ochoa, ingeniero civil calculista y así mismo al diseñador del proyecto; al señor Pablo Villegas Mesa en calidad de representante legal de Lérida CDO; también al señor Álvaro Villegas Moreno, miembro de la Junta Directiva Lérida CDO, y a la señora María Cecilia Posada Grisales, representante legal de Lérida CDO, cinco personas naturales, presuntas responsables del hecho.

7 Responsabilidad extracontractual del estado.

Hemos dicho que por disposición legal corresponde a los alcaldes municipales y distritales velar por que sus administrados acaten las normas urbanísticas y den estricto cumplimiento a lo autorizado en las licencias de construcción. Es a esta autoridades administrativas a quienes les corresponde imponerlas sanciones derivadas de dichas infracciones urbanística,

Por esa preponderante razón es que las administraciones municipales se encuentran instadas a ser vigilantes y establecer mecanismos para cumplir el mandato legal. Dichos mecanismos van desde la interpretación acertada de la norma hasta la disposición de la logística necesaria para salvaguardar el cumplimiento de sus funciones y es por ello que el papel de la administración y de los curadores urbanos resulta más importante de lo que aparenta ser porque no solo están al pendiente de la estética pública mediante el adecuado ordenamiento territorial sino que son a la vez potenciales protectores de bienes jurídicos tan trascendentales como la vida, el patrimonio de las personas y la salud pública.

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 33 de 43

De hecho el caso del edificio Space abarca todos esos aspectos pues allí no solo perdieron la vida una decena de seres humanos, también se concretó la pérdida patrimonial de las familias que vieron desvanecer el sueño de una vivienda digna y de contera los efectos nocivos que implicó el colapso y la demolición para el medio ambiente de la ciudad.

Para analizar el tema de la eventual responsabilidad del Municipio de Medellín en esa trágica pérdida que significó la caída del edificio Sapace, compartimos el punto de vista de algunos expertos en áreas jurídicas, soportado también en el concepto de otros expertos de la Ingeniería que coadyuvaron en la elaboración del concepto técnico de Universidad de los Andes que nos permiten considerar que se trata de una asunto de Responsabilidad Estatal.

Según así así lo planteó Flórez (2014), la responsabilidad por el incumplimiento de las condiciones de calidad e idoneidad en lo que concierne a defectos y a fallas de las estructuras de una construcción destinada a vivienda, no es solo del curador que otorga la licencia y del constructor que desarrolla la obra, sino también del municipio, quien es el ente encargado de ejercer el control durante la ejecución y posteriormente de otorgar el permiso de ocupación de las viviendas.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se plantea entonces la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál es el alcance de la Responsabilidad estatal en los daños anti jurídicos producidos por la actividad urbanística, que como iniciativa privada requiere licencia previa de construcción, cuya expedición está a cargo de las Curadurías Urbanas que en el marco de la desconcentración estatal, actúan como particulares con funciones administrativas?

Para respondernos este cuestionamiento, debemos comprender que el tema de la responsabilidad de la Administración es un principio básico del Derecho Administrativo y

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 34 de 43

que puede sugerirse que en el caso del Edificio Space, la administración municipal presenta omisión en sus deberes legales y constitucionales.

Pero en materia de responsabilidad es primordial verificar la relación de causalidad. Un daño no engendra responsabilidad para el autor del mismo sino cuando ese daño ha sido causado por un hecho una omisión suya que sean susceptibles de ser calificados de “culpa”.

El hecho culposo debe jugar, por consiguiente, el papel antecedente necesario del daño; debe ser su causa eficiente.

Para establecer si ello es necesario establecer la distinción entre el sentido físico-natural y el sentido jurídico de la relación de causalidad.

Todas las disposiciones que versan sobre las cuestiones de responsabilidad civil hablan, en efecto, de causa, pero la expresión causa, justo es reconocerlo, no es empleada por los diversos textos legales en un sentido univoco.

En el artículo 2341 del Código Civil se vincula mediante ella el daño sufrido por la víctima a la propia persona del demandado; en los artículos 2349 y 2353 del Código Civil, en cambio, parece que el legislador se limita a señalar la necesidad de una causalidad de orden físico-natural, en virtud de la cual el hecho del animal o de la cosa inanimada o la ruina del edificio, resulte ser el antecedente lógico del daño. (Ramos, 2004. p.107).

Antes de la expedición de la Constitución de 1991, el enfoque jurisprudencial, en forma concurrente, había sostenido que la responsabilidad sólo podía ser declarada cuando concurrían en forma simultánea una falta o falla en el servicio, un daño y una relación de causalidad entre uno y otro.

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 35 de 43

Esta posición jurisprudencial cambió diametralmente después, toda vez que el artículo 90 de la Constitución Política, introdujo un concepto nuevo, pero que apunta a uno de los elementos necesarios para que se dé la responsabilidad: daño antijurídico, anclado firmemente en la prueba de irrefutable solidez, cuando ello no ocurre, se impone en nombre de la justicia, decisión absolutoria.

De lo planteado se infiere, que el daño está precedido de un “hecho” o “conducta omisiva” y la existencia de un nexo causal.

Ahora bien, nuestro enfoque jurídico apunta a la responsabilidad extracontractual del Estado, determinada por una falta o falla probada o presunta del servicio público, y que puede obedecer de una manera general a hechos administrativos, operaciones administrativas o vías de hechos, a las omisiones o abstenciones de la administración pública. (Ramos, 2004, p.131-134).

Entonces avalados el enfoque Constitucional, nuestra carta fundamental reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos.

Es bueno reiterar que el precitado artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, estampa en nuestra sociedad jurídica un actual criterio de definición de la responsabilidad del Estado incorporando el concepto de daño antijurídico que permite trasponer los efectos perjudiciales del hecho dañoso, desde el patrimonio de la víctima, hacia el patrimonio de la administración y, eventualmente, zanjar también el reparto de responsabilidades entre aquella y el agente físico cuya mando o gestión haya ocasionado detrimento, mediante la denominada acción de repetición establecida en el inciso segundo del aludido precepto superior, siendo esta institución Jurídica una garantía Constitucional tácita con la que se garantiza el recuperamiento y recaudo de lo pagado indebidamente. (Pérez 2009, p.64)

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 36 de 43

7.1 Diferencia entre control urbanístico y control de la construcción:

Para seguir analizando la eventual responsabilidad administrativa del Municipio de Medellín en la súbita caída del Edificio Space, podemos considerar dos panoramas según lo planteado por Restrepo (2015):

- a) El panorama relativo a la función de vigilancia y control al momento la ejecución de las obras de construcción del Edificio Space.
- b) El panorama de la función de vigilancia y control inmediato al conocimiento de la grieta de la columna del cuarto Piso de la Torre 6 del Edificio Space.

Así las cosas, para mejor proveer el significado y alcance de la responsabilidad por la actividad urbanística como una intervención que en Colombia surge en mayor parte de la iniciativa privada, pero que dado el rol que por disposiciones normativas implica actuaciones de la administración pública, susceptibles de ser objeto de responsabilidad estatal, es preciso delimitar el sentido de la diferencia entre control de construcción y control urbanístico.

En el ordenamiento jurídico Colombiano tenemos dos leyes fundamentales en el marco de la regulación de la actividad urbanística: a ley 388 y la ley 400, ambas leyes fueron expedidas en 1997.

La ley 400 regula el control de construcción al preceptuar que la supervisión técnica es independiente, no la hace el ente territorial.

De lo expuesto se desprende que el control de construcción esté a cargo del supervisor técnico y de la Comisión Asesora Permanente a quien compete organismo que aclarar y da el alcance de la aplicación de las disposiciones de construcción.

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 37 de 43

De otra parte, está el control urbanístico explicado como aquella vigilancia que ejerce la entidad territorial para que las obras se lleven a cabo según a la licencia conferida y a los P.O.T, sin que haga preciso volver a revisar la licencia, ni tampoco ejercer una actividad propia de la respectiva interventoría.

El legislador determinó afrontar el complicado y dinámico problema social urbano, y dispuso por consiguiente que el ordenamiento territorial de las ciudades, sus dimensiones, y su ordenación no sean en absoluto temas de naturaleza privada sino de notable proyección pública en el sentido de que no correspondan al facultad exclusiva de los intereses indeterminados y personales de los propietarios del suelo.

Hemos escuchado hablar respecto de la responsabilidad de la constructora Lerida CDO y del curador segundo de Medellín en el nefasto caso del edificio Space, pero muy poco o casi nada se ha escuchado sobre la responsabilidad del Municipio de Medellín.

Deviene así el planteamiento que reiteramos de que la responsabilidad por la inobservancia de las condiciones de idoneidad y calidad en lo que incumbe a fallas y defectos de las estructuras de una construcción reservada a vivienda, y dijimos que no es solamente del curador urbanos que autoriza la respectiva licencia y de la firma de ingeniería que construye obra, sino también del ente territorial localidad de la obra en cabeza de su administración.

8.- Conclusiones

La actividad urbanística que desarrolla el sector privado en Colombia es un asunto de responsabilidad de estatal porque en virtud de las disposiciones establecidas en la Constitución Política, artículo 313 numeral 7, Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1997 artículo 109, Decreto 1469 de 2010 en los artículos 53 y 63, es el estado desde el orden territorial en

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 38 de 43

cabeza de las alcaldías municipales y distritales, la autoridad para ejercer la vigilancia y control en materia de transformación urbana de las ciudades, la elaboración los Planes de Ordenamiento Territorial y asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas cuya expedición es de competencia de los curadores urbanos, claro ejemplo del modelo administrativo de descentralización por colaboración, lo cual debe ser garantía de para los habitantes del territorio para garantizar la protección de esenciales bienes jurídicos como la vida e integridad personal, el patrimonio de las personas e incluso, la salud pública que resultaron afectados por indebidas prácticas y ausencia de severos controles urbanísticos, como ocurrió con el colapso del Edificio Space en la Ciudad de Medellín la noche del 12 de octubre de 2013, episodio trágico que marca la historia de la construcción de edificios no sólo en esta ciudad por los resultados ajorronaron para las victimas no solo a la ruina, sino también a la perdida de una docena de vidas humanas.

La Alcaldía de Medellín, en el caso del Edificio Space, debió ejercer por conducto de la Dirección Administrativa de Planeación Municipal un control administrativo y técnico a los requisitos, a los diseños, a los materiales y en general a las obras de ingeniería y debió efectuar ese control no solo antes sino también después de la edificación del complejo de apartamentos del edificio Space y por lo tanto cabe considerar que contra Municipio de Medellín confluyen características esenciales de la Responsabilidad del Estado, como lo es la presencia de un daño antijurídico, la causalidad material en virtud a una actuación u omisión estatal y la correlativa imputación jurídica.

Las normas vigentes en materia de desarrollo territorial en Colombia, son el resultado de un largo y complejo camino que marca el punto de partida o nacimiento de nuestro derecho urbanístico, y siendo evidente que el derecho urbanístico es una disciplina muy joven dentro del ordenamiento jurídico colombiano; es necesario encaminarnos hacia comprensión y análisis de los presupuestos en que pueda determinarse una eventual responsabilidad extracontractual del estado como garante y custodio de los más altos intereses sociales,

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 39 de 43

especialmente al momento de promover el ordenamiento del territorio que constituye en su conjunto una función pública de relevante ascendencia en el estado social de derecho.

Es indudable que la introducción en nuestro régimen jurídico de la noción de daño antijurídico como fundamento único de la responsabilidad patrimonial de la administración pública, es un fiel reflejo de dicha función resarcitoria, en la cual se le da más atención al daño causado al ciudadano que al funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y la conducta del agente generador del daño y eso nos lleva a sugerir que no es excusa para que los entes territoriales se desentiendan frente a la responsabilidad que les ha atribuido de manera expresa la Constitución y la Ley.

De los conceptos técnicos de los expertos que concluyeron que la principal causa del colapso del edificio SPACE se encontró en la falta de capacidad estructural de las columnas principales de la edificación, para resistir las cargas actuantes debidas al peso propio de la estructura y a las cargas de servicio impuestas, factores que potencializaron el colapso del edificio Space en la Ciudad de Medellín, se hace evidente que el riesgo que amenaza la actividad urbanística se da por la mezcla de factores tales como la indebida presión de promotores y propietarios de proyectos por soluciones estructurales más económicas, la aceptación por parte de los ingenieros estructurales de prácticas de diseño al límite, la falta de revisión de los interventores, la inexistencia de una supervisión técnica ajustada a la norma o la laxitud de las curadurías, a la falta de seguimientos previos y posteriores por parte de las autoridades administrativas, llevan inexorablemente a la construcción de estructuras que no cumplen con los criterios estructurales básicos ni con los límites mínimos establecidos en el Reglamento, con riesgo latente de daño progresivo y amenaza de colapso, aún sin estar expuestas a las cargas de diseño esperadas durante la vida útil de las edificaciones.

La construcción de edificaciones además de impactar el ambiente y afectar el espacio público, se convierte en patrimonio público o privado y por lo tanto debe ofrecer a la

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 40 de 43

ciudadanía una garantía de seguridad, estabilidad y permanencia. Estas obras son generalmente diseñadas y construidas por empresas privadas, algunas con fines comerciales y otras por encargo oficial destinadas a funciones públicas. En cualquier caso, debe haber un control oficial eficiente y efectivo sobre todas las construcciones, tanto en los diseños como en la ejecución, que garantice la seguridad, estabilidad y permanencia anteriormente descritas.

Los fenómenos inherentes al urbanismo son asuntos y hechos colectivos de naturaleza especial que conciernen a la sociedad entera, ya que se fraguan sobre el conglomerado de manera directa y sus consecuencias dan con la efectividad, inversión, habilitación y cobertura de servicios públicos fundamentales como los de salud, saneamiento básico, transporte, educación, electricidad, agua y recreación, etc. por lo que después de tantos años de desarrollo informal, la adecuada aplicación de los instrumentos consagrados en la ley dependerá del correcto entendimiento que las administraciones locales y los jueces de la República tengan sobre las herramientas consagradas en la misma.

Es un hecho que los actuales y futuros POTs tienen como tendencia densificar las ciudades, lo cual conlleva a que las edificaciones estén pasando rápidamente de 10 a 20 o más pisos. Esta tendencia representa un claro reto a la ingeniería estructural, para los cual debemos estar especialmente preparados

El tema de la responsabilidad de los particulares que ejercen funciones administrativas, como el tema que nos atañe, referente a los curadores urbanos, ha sido una de las elementos que ha generado mayor confusión entre catedráticos, estudiantes y personas o entidades particulares que desempeñan dichas funciones en el Estado Colombiano; toda vez que no hay claridad en cuanto a: si deben ser juzgados conforme al régimen de responsabilidad jurídica aplicable a los particulares, por el hecho de ser particulares; o ser juzgados bajo el régimen de la responsabilidad aplicable a los servidores públicos, por

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 41 de 43

ejerger una función administrativa; ya que de una u otra forma genera consecuencias distintas.

El particular que ejerce funciones administrativas puede incurrir en tipos de responsabilidad como la civil, penal, disciplinaria y contractual. Por tanto, los particulares que ejercen funciones administrativas pueden incurrir en los mismos delitos establecidos expresamente por el Código Penal (ley 599 de 2000) para los servidores públicos, como: los delitos contra la administración pública. Título XV. Tales como: a) el Peculado Arts. 397 a 403; b) la Concusión Art. 404; c) el Cohecho. Art. 405 y ss; d) el tráfico de influencias Art. 411; e) el enriquecimiento ilícito Art. 412; f) el prevaricato Arts 413 a 415; g) el abuso de autoridad y otras infracciones. Arts 416 a 425; h) la usurpación y abuso de funciones públicas Arts. 425 a 428; i) la utilización indebida de información y de influencias derivadas del ejercicio de funciones públicas. igualmente, pueden ser responsables por los delitos de abuso de confianza Art. 250, falsedad ideológica Art. 286 y falsedad material Art. 287 Inc. 2°.

La responsabilidad civil extracontractual del estado ha de comprenderse en la obligación de indemnizar los perjuicios causados a una persona de la forma y cuantía que determine la ley. Este tipo de responsabilidad la tienen todos los servidores públicos conforme al derecho común, por consiguiente pueden ser demandados para el cumplimiento de sus obligaciones civiles, de la misma forma que los particulares por lo que toda entidad pública se constituye en garante de los daños ocasionados por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, lo cual se desprende básicamente del artículo 90 C.P.

Mientras continúe la prevalencia del interés general sobre el particular, como directriz de desarrollo urbano, la figura del curador tendrá, sin duda alguna, la mayor responsabilidad en la tarea de mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades y municipios de nuestro país

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 42 de 43

Referencias:

Arbouin-Gómez Felipe . (2012). Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. 31/03/2016, de 124 Vniversitas, 17-42 Sitio web: <http://www.scielo.org.co/pdf/vniv/n124/n124a02.pdf>

Bermúdez Muñoz, Martín. “Responsabilidad de los jueces y del estado” Santafé de Bogotá Ediciones. Librería del Profesional, , 1998. Pág. 109 y 110

Constitución Política de 1991. Recuperado de: http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html.

Colombia (1989). Planes de desarrollo Territorial, Ley 9 1989. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175>.

Colombia (1997). Ordenamiento Territorial, Ley 388. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>.

Colombia (2010). Licencias Urbanísticas, Decreto 1469. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39477>.

Corte Constitucional. Sentencia C-295/93. Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia T-816/12. Magistrado ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Flórez Ruiz, L. C. (2014 Junio - Diciembre). *Responsabilidad del Municipio de Medellín en el caso del Edificio Space*. Revista de Derecho Público, Vol. (33). Universidad de los Andes (Colombia). DOI: <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.33.2014.03>.

Galvis Gaitán, Fernando *El municipio colombiano*, 4ª ed., Temis S.A., Bogotá, 114. (2007).

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-022
		Versión: 01
		Página 43 de 43

López, J. (1997). *Responsabilidad Patrimonial del Estado: perjuicios materiales evolución de la jurisprudencia colombiana*. Ediciones doctrina y Ley.

Morcillo Pedro Pablo, *Derecho urbanístico colombiano – Historia, normativa y gestión*, Temis S.A., Bogotá, p. 137 (2007).

Pérez, V. (2003). *Responsabilidad estatal y acción de repetición. Colombia*. Ediciones Leyer.

Ramos, J. (2004). *Fundamentos de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública. Colombia*. Ediciones Leyer.

Restrepo D. (2015). *El control de la construcción y el control urbano en Colombia: El caso Medellín y la Ruta Medellín Vivienda Segura 2014-2024; retos y oportunidades*. Revista de Ingeniería. Disponible en : http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-49932014000200016&script=sci_arttext&tlng=es.

Riveros H. (2014). *Dos datos para cuando se caen los edificios*. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/dos-datos-para-cuando-se-caen-los-edificios-45909>.

Revista Pensamiento Americano ISSN: 2027-2448. Vol 4 No. 7. Julio – Diciembre 2011 (Págs 47-51)

Universidad de los andes (2014), *El concepto de Uniandes sobre el caso Space*. Disponible en: <https://civil.uniandes.edu.co/Boletin/>.