

Bogotá D.C., 27 de febrero de 2026

Honorables Magistrados
CONSEJO DE ESTADO
SECCIÓN PRIMERA (REPARTO)
E.S.D.

Medio de control: Nulidad simple del Decreto 413 de 2025 (parcial) con solicitud de medida cautelar de suspensión provisional.
Actor: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia).
Accionados: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Presidente de la República

Cordial saludo:

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**, identificada con NIT 901.652.590-1, (en adelante FEDe. Colombia), representada en este acto por el suscrito representante legal, organización que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, en ejercicio de los derechos fundamentales a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40 constitucional) presenta el medio de control de **NULIDAD SIMPLE** en contra de del Decreto 413 de 2025 que modifica algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relativo al subsidio familiar de vivienda en la modalidad de mejoramiento de vivienda (en adelante la norma demandada), en los siguientes términos:

I. PARTES

1.1. Demandante:

La **Fundación para el Estado de Derecho** (en adelante **FEDe. Colombia**), identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal.

1.2. Demandadas:

El **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**, representado legalmente por Helga María Rivas Ardila o quien haga sus veces.

El **Presidente de la República**, Gustavo Francisco Petro Urrego.

Representación judicial: para efectos de representación judicial del presidente de la República, notifíquese al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República DAPRE (Secretaría Jurídica de la Presidencia), en virtud de la delegación efectuada por el presidente al Secretario Jurídico (Decreto 245 de 19 de febrero de 2019) y de la función de la Secretaría Jurídica de representar judicial y extrajudicialmente a la Presidencia de la República (artículo 13, numeral. 11, del Decreto 2647 de 2022).

II. ANOTACIÓN PRELIMINAR

La presente demanda de nulidad simple se dirige contra el Decreto 413 de 2025, mediante el cual el Gobierno nacional dispuso que las intervenciones en viviendas que se realicen a través del subsidio familiar de vivienda, en las modalidades de mejoramiento, vivienda progresiva o construcción en sitio propio, puedan ejecutarse sin licencia urbanística o acto de reconocimiento.

La reducción del déficit habitacional cualitativo constituye un propósito legítimo del Estado Social de Derecho. Sin embargo, la ley que habilitó excepcionalmente la posibilidad de prescindir de la licencia no suprimió el sistema de control técnico y urbanístico, sino que condicionó expresamente esa excepción a que el Gobierno estableciera condiciones especiales de autorización, mecanismos de verificación del cumplimiento de las normas técnicas de construcción y asegurara la conformidad de las intervenciones con el Plan de Ordenamiento Territorial del respectivo municipio.

El Decreto 413 de 2025 no se limita a desarrollar esa habilitación excepcional, sino que elimina el requisito de licencia sin estructurar un sistema alternativo de control equivalente en materia de verificación técnica y control territorial. Con ello, el reglamento incide directamente en el modelo constitucional de distribución de competencias en materia urbanística, en el régimen legal de licencias previsto en la Ley 388 de 1997 y en las garantías de seguridad estructural asociadas al derecho a la vivienda digna.

Resulta especialmente relevante que el Decreto 413 de 2025 haya activado la excepción al régimen de licenciamiento urbanístico sin que, para ese momento, existiera un mecanismo reglamentado de verificación técnica equivalente, el cual solo fue desarrollado posteriormente mediante el Decreto 1166 de 2025. Esta secuencia normativa evidencia que la eliminación de la licencia precedió a la definición de los controles alternativos exigidos por la ley, lo que plantea un interrogante serio sobre la suficiencia y oportunidad del ejercicio de la potestad reglamentaria.

El debate que plantea esta demanda no cuestiona la finalidad social del programa de mejoramiento de vivienda. Lo que se somete al control del Consejo de Estado es si, bajo la invocación de una política pública legítima, el Ejecutivo puede modificar por vía reglamentaria el alcance del sistema legal de control urbanístico y técnico, alterar el equilibrio entre Nación y entidades territoriales y sustituir mecanismos públicos de verificación por esquemas indeterminados de certificación.

La presente acción busca que el Consejo de Estado examine los límites de la potestad reglamentaria en este contexto y restablezca la coherencia entre la excepción legal autorizada por el legislador y el régimen constitucional que gobierna la autonomía territorial, la seguridad de las edificaciones y el principio de legalidad administrativa.

III. ANTECEDENTES

1. El 19 de mayo de 2023 el Presidente de la República sancionó la Ley 2294 de 2023, mediante la cual se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, cuyo artículo 301 facultó al Gobierno nacional para establecer condiciones especiales que permitieran exceptuar la exigencia de licencia de

construcción en programas de subsidio de vivienda, siempre bajo el cumplimiento de requisitos técnicos y urbanísticos.

2. El 19 de noviembre de 2024 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio publicó para comentarios el proyecto de decreto destinado a modificar el Decreto 1077 de 2015, en cumplimiento del trámite de publicidad previsto para los proyectos de regulación, con plazo para observaciones hasta el 4 de diciembre de 2024. Durante ese período se formularon cuarenta y siete (47) comentarios. De acuerdo con la matriz de respuestas publicada por la entidad, veinte (20) fueron aceptados y veintisiete (27) no fueron acogidos. El texto definitivo del decreto conservó el contenido esencial de los artículos inicialmente propuestos, incluyendo aquellos que habían sido objeto de observaciones. (Anexo 4).

3. El 3 de abril de 2025 el Presidente de la República expidió el Decreto 413 de 2025, acto administrativo mediante el cual se desarrolló un instrumento de política pública orientado a la reducción del déficit cualitativo de vivienda, se categorizaron las intervenciones del programa “Cambia Mi Casa” y se actualizaron los montos de los subsidios, incorporando disposiciones relativas a la eliminación de la licencia de construcción.

El Decreto 413 de 2025 al modificar el Decreto 1077 de 2015, a través del artículo 11 que incorpora el parágrafo 1º del artículo 2.1.1.7.9 estableció expresamente que las intervenciones de mejoramiento (locativas, estructurales, modulares y de reducción de vulnerabilidad), cuando se ejecutan en el marco del subsidio familiar de vivienda, no requieren licencia de construcción ni acto de reconocimiento, activando así la excepción al régimen ordinario de licenciamiento urbanístico.

4. Siete meses después, el 4 de noviembre de 2025, se expidió el Decreto 1166 de 2025, mediante el cual el Gobierno nacional reglamentó de manera específica dicha excepción, creando la carta de responsabilidad como documento técnico sustituto de la licencia de construcción para los beneficiarios de subsidios nacionales de vivienda (Anexo No. 3). Este decreto desarrolla su dimensión operativa, al definir quién responde técnicamente por las obras, cómo se certifica el cumplimiento de las normas urbanísticas y sismo-resistentes y de qué manera se informa a las autoridades municipales.

IV. NORMAS DEMANDADAS

La presente demanda de nulidad simple se dirige contra las siguientes disposiciones contenidas en el Decreto 413 de 2025, expedido por el Gobierno nacional y publicado en el Diario Oficial No. 53.079 del 4 de abril de 2025 (Anexo 2):

Primera disposición demandada: El parágrafo 1 del artículo 2.1.1.7.9 del Decreto 1077 de 2015, introducido por el artículo 11 del Decreto 413 de 2025.

Segunda disposición demandada: El artículo 2.1.1.7.14 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 14 del Decreto 413 de 2025.

A continuación, se transcriben las normas acusadas, resaltando en negrilla los apartes específicos objeto de la presente acción:

DECRETO 413 DE 2025
(Abril 03)

"Por el cual se modifican algunas disposiciones del Capítulo 1 y del Capítulo 7 del Título 1, así como se modifican disposiciones de la subsección 4, sección 1, Capítulo 1 del Título 10 de la Parte 1 Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relativo al subsidio familiar de vivienda en la modalidad de mejoramiento de Vivienda".

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 6 de la Ley 3 de 1991, y

(...)

Se demanda la nulidad de los siguientes apartes del Decreto 413 de 2025:

1. Artículo 11 (Parágrafo 1) que modifica el artículo 2.1.1.7.9 del Decreto 1077 de 2015:

ARTÍCULO 11. Modifíquese el artículo 2.1.1.7.9 del Decreto 1077 de 2015, el cual quedará así:
"ARTÍCULO 2.1.1.7.9. Categorización de las intervenciones. Las intervenciones sobre las viviendas donde se aplique el subsidio familiar de vivienda en la modalidad de mejoramiento de que trata el presente capítulo, se categorizarán de la siguiente manera:

(...)

"PARÁGRAFO 1. De acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo 6 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991, adicionado por el artículo 301 de la Ley 2294 de 2023, las intervenciones a las que hace referencia el presente artículo, siempre y cuando se desarrollen en el marco del subsidio familiar de vivienda en la modalidad de mejoramiento, no requerirán licencia de construcción o acto de reconocimiento."

2. Artículo 14 que modifica el artículo 2.1.1.7.14 del Decreto 1077 de 2015:

"ARTÍCULO 2.1.1.7.14. Legalización del subsidio familiar de vivienda. El subsidio familiar de vivienda de que trata el presente capítulo se entenderá legalizado para FONVIVIENDA, con el certificado de existencia y habitabilidad de la obra de mejoramiento, suscrito por quien para el efecto determine FONVIVIENDA o el patrimonio autónomo correspondiente."

El Decreto fue publicado en el Diario Oficial No. 53.079 del 4 de abril de 2025 (Anexo 2).

V. NORMAS VULNERADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

A continuación, se indican los cargos con las razones de la violación, para el estudio de nulidad de los artículos demandados del Decreto 413 de 2025:

4.1. Infracción de las normas en que debería fundarse.

4.2. Exceso de la potestad reglamentaria en la medida en que dichas disposiciones no se limitan a desarrollar la ley, sino que introducen modificaciones al modelo de control urbanístico y asignan nuevas competencias a las entidades territoriales y a particulares, invadiendo la órbita del Legislador.

Se desarrolla cada uno de los cargos indicados:

4.1. PRIMER CARGO: INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBERÍA FUNDARSE.

NORMA INFRINGIDA	TIPO DE INFRACCIÓN
Artículo 287, 311, 313.7 de la Constitución	Vulneración de autonomía territorial y competencias municipales
Artículo 51 de la Constitución	Reducción de garantías de habitabilidad y seguridad estructural
Artículo 99, 101 de la Ley 388 de 1997	Creación de excepción no autorizada al régimen de licencias
Artículo 1, 2 Ley 400 de 1997	Eliminación de mecanismo de vigilancia de normas sismo-resistentes
Artículo 29 Ley 1454 de 2011	Invasión de competencias asignadas por ley orgánica a municipios

1.1.1. Vulneración autonomía territorial. (artículos 287, 311 y 313.7 de la Constitución)

El decreto demandado vacía la competencia constitucional de los municipios en materia de ordenamiento territorial. La ley habilitante que el Gobierno afirma desarrollar condicionó la excepción de licencia a que las autorizaciones para construir fueran conformes con lo previsto en los Planes de Ordenamiento Territorial. Esa exigencia no se satisface con una constancia parcial sobre riesgos o sobre reserva para obra pública, porque la conformidad con los POT implica verificar, como mínimo, la tipología de intervención habilitada para el tratamiento de mejoramiento integral en coherencia con los mapas de riesgo, el uso del suelo permitido, índices urbanísticos, aislamientos y demás determinantes estructurales de la actuación urbanística.

Sin embargo, el Decreto 413 reemplaza esa obligación compleja por un certificado simplificado que no controla la compatibilidad integral con el ordenamiento municipal, con lo cual el reglamento no hace operativa la condición legal sino que la reduce materialmente hasta volverla inocua. Esa reducción equivale a permitir intervenciones urbanísticas sin la garantía de que respeten las reglas locales que organizan el territorio, lo cual constituye infracción normativa por contrariar el sentido y el alcance de las disposiciones constitucionales que amparan el autogobierno territorial.

En términos del artículo 287 de la Constitución, la autonomía se concreta, entre otros elementos, en el derecho de las entidades territoriales a ejercer las competencias que les correspondan. La vigilancia y control de las actuaciones de construcción y la reglamentación de usos del suelo son precisamente competencias propias del nivel municipal, porque son el mecanismo mediante el cual el municipio

gestiona sus intereses territoriales, asegura un desarrollo urbano ordenado, mejora la seguridad de los asentamientos y previene desastres en zonas de riesgo. Al eliminar el control previo asociado a la licencia y, además, no diseñar un mecanismo real que obligue a verificar el cumplimiento del POT, el Decreto 413 de 2025 vacía de contenido la competencia municipal, materialmente imposible de ejercer frente a las intervenciones cubiertas por el programa.

Esa infracción se refuerza a la luz del artículo 311 superior, que asigna al municipio la función de ordenar el desarrollo de su territorio. Si el reglamento nacional permite intervenciones constructivas sin asegurar su sujeción efectiva a las normas urbanísticas locales, el municipio queda desplazado del ejercicio de su función constitucional, pues se entera ex post de obras ya ejecutadas o solo interviene en aspectos marginales. En otras palabras, el decreto convierte un control urbanístico integral propio del ordenamiento municipal en una validación mínima de riesgo, sustituyendo el ordenar el desarrollo del territorio por una constatación parcial que no cumple la finalidad constitucional de la planeación urbana.

El impacto de esta supresión es aún más grave en los municipios de categorías 5 y 6, que históricamente presentan mayores desafíos en la gestión de riesgos urbanos, informalidad constructiva, presencia de zonas inestables y limitaciones para la implementación de medidas correctivas. Al privarlos del licenciamiento, el Decreto 413 no solo limita su autonomía, sino que los deja sin herramientas efectivas para prevenir riesgos, coordinar intervenciones o exigir condiciones técnicas mínimas en obras que pueden comprometer la vida e integridad de los habitantes.

La vulneración es aún más directa respecto del artículo 313 numeral 7 de la Constitución, que atribuye a los concejos municipales la competencia de reglamentar los usos del suelo y de vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. El sistema de licencias y, en general, cualquier mecanismo previo de verificación urbanística opera como instrumento jurídico para hacer efectiva esa vigilancia y control. Por ello, si el Gobierno decide exceptuar licencias, está obligado a preservar el contenido material del control local mediante un mecanismo equivalente y verificable, no a suprimirlo o diluirlo. Al omitir un procedimiento que asegure la conformidad plena con el POT, tal y como lo exigió el artículo 301 de la Ley 2294 de 2023, el Decreto 413 invade el ámbito competencial municipal protegido constitucionalmente.

Esta conclusión está alineada con la Sentencia C-145 de 2015, en la que la Corte Constitucional advirtió que la capacidad de decidir qué se construye y dónde, es la expresión máxima de la descentralización. Si se elimina la licencia y esto se interpreta como un permiso para ignorar el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), se viola la Constitución.

*"Cabe concluir, entonces, que **la reglamentación de los usos del suelo es la más clara expresión de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales** por cuanto a través de ella se diseña y direcciona el desarrollo integral de las personas que habitan el territorio. La planificación de las actividades que pueden realizarse en las distintas áreas de los municipios incide en todos los ámbitos: en la protección del ambiente sano, en el desarrollo industrial, económico, educativo y cultural de las entidades territoriales".*

La sentencia advierte que el Gobierno nacional no puede utilizar su potestad para alterar la planificación local sin justificación o concertación, ya que el municipio es el núcleo esencial del Estado.

"...el ordenamiento territorial es una expresión de la autonomía administrativa y el gobierno nacional no puede incidir de manera inconsulta e injustificada, alterando la organización y planeación de desarrollo de los municipios, que son el núcleo esencial del Estado. Además, las disposiciones de ordenamiento territorial a nivel local se establecen en ejecución de la planificación sectorial del desarrollo... por lo cual resulta ineludible su cumplimiento"

La Corte argumentó que la eliminación de la licencia como una autorización para obviar las normas locales, dicha medida es inconstitucional.

"Si la norma demandada se le interpreta como una autorización absoluta para que la USEP construya centros de reclusión o amplíe y adecúe los existentes en cualquier lugar y sin sujeción a ninguna norma urbanística porque no debe tramitar y obtener para el efecto la licencia de urbanismo que es el acto mediante el cual se verifica que la obra a realizar cumpla con las disposiciones urbanísticas, el texto normativo acusado sin duda desconocería la autonomía de los municipios para determinar como organizan su territorio, pues permite de manera inconsulta, la instalación de un centro carcelario o penitenciario en cualquier espacio, con desconocimiento de las reglas de planeación urbanística y de desarrollo dictadas por el Concejo Municipal."

Además, bajo esta perspectiva el artículo 36, inciso final, de la Ley 1709 de 2013 traería como consecuencia una alteración ostensible de las condiciones de vida y desarrollo de la zona en la cual se localiza, mina el derecho de propiedad por depreciación de los inmuebles del entorno que impacta, permite que se genere desorganización en el crecimiento y desarrollo de los municipios, y avala que la construcción se realice en áreas urbanas y rurales, e incluso en áreas protegidas. La construcción de infraestructura carcelaria y penitenciaria implica aumento en la demanda de servicios, pues estos centros requieren disposición no sólo de tierra, sino también de vías, seguridad, carreteras, agua, luz, saneamiento básico; también obliga a tomar medidas que afronten los problemas derivados del aumento de la población; precaver las necesidades de seguridad en el entorno, atender a los requerimientos de vías, limita las actividades que pueden desarrollarse en la zona aledaña al penal, genera depreciación de los predios aledaños y en consecuencia responsabilidad para el Estado por ello, puede causar desplazamiento por la reorganización del territorio^[29], trastorno del entorno social y cambio de las dinámicas por razones de seguridad y restricciones a medios de comunicación, etc.

Todo lo cual vulnera la competencia que en materia de reglamentación del uso del suelo le asigna a las autoridades administrativas locales, conforme al artículo 313 numeral 7 de la Carta Política, haciendo nugatorias las reglas fijadas por los Concejos locales como directrices de su desarrollo urbanístico con base en el conocimiento de las necesidades y condiciones particulares de los municipios.

Es decir, tomando como fundamento exclusivo el contenido del principio de autonomía territorial –uno de los dos principios constitucionales en tensión en el problema planteado-, es posible sostener que la norma afecta el derecho de los municipios y distritos de gobernarse por autoridades propias –artículo 287, numeral 1º-, así como la competencia general de reglamentación que en materia de usos de suelo les reconoce la Constitución –artículos 311 y 313 numeral 7-.

La infracción también se configura frente a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en particular el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, que asigna al municipio formular y adoptar el POT

y reglamentar específicamente los usos del suelo en áreas urbanas, de expansión y rurales. Al diseñar un régimen en el que la autorización efectiva de las intervenciones queda centralizada en un esquema nacional de gestión del subsidio, sin un control municipal integral de compatibilidad urbanística, el decreto altera el reparto orgánico de competencias que vincula a todo el ordenamiento. Esto no es una simple opción administrativa: es una contravención de una ley orgánica que opera como parámetro obligatorio cuando se expiden normas que inciden directamente en la organización del territorio.

Finalmente, el Decreto 413 desconoce el mandato del artículo 7 de la Ley 489 de 1998, que ordena al Gobierno ser especialmente cuidadoso en la reglamentación para respetar la descentralización y la autonomía territorial, procurando una distribución de competencias que preserve el control en los niveles territoriales pertinentes. En lugar de profundizar esa distribución, el decreto traslada el eje del control a instancias nacionales asociadas a la gestión del subsidio, mientras reduce la intervención municipal a certificaciones parciales, sin control urbanístico integral. Esa decisión reglamentaria no desarrolla la Constitución ni la ley: las contradice, porque reemplaza el control territorial democrático y normativo por una validación limitada que no asegura el respeto del POT.

Por lo anterior, el Decreto 413 de 2025 infringe las normas en que debía fundarse, al vulnerar la autonomía territorial y el reparto constitucional y orgánico de competencias en ordenamiento territorial. La nulidad de los apartes demandados procede porque el reglamento, en vez de garantizar que la excepción de licencia opere sin sacrificar el control municipal del uso del suelo, produce exactamente lo contrario ya que vacía la competencia local, desconoce el carácter vinculante del POT y rompe el equilibrio entre unidad y autonomía que la Constitución exige.

1.1.2. Vulneración del derecho a la vivienda digna por reducción de los estándares de seguridad estructural, habitabilidad y verificación técnica. (Artículo 51 de la Constitución).

El artículo 11 del Decreto 413 de 2025, al modificar el artículo 2.1.1.7.9 del Decreto 1077 de 2015, infringe las normas en que debía fundarse porque reduce de manera sustancial los estándares de seguridad estructural, habitabilidad y verificación técnica que el ordenamiento jurídico ha construido precisamente para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna.

En efecto, el artículo 51 de la Constitución dispone que todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna y que el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho. Cuando el Estado habilita intervenciones constructivas sobre viviendas, más aún tratándose de hogares beneficiarios de subsidios, no puede retirar los mecanismos institucionales de prevención y control que garanticen que esa vivienda sea segura y habitable; hacerlo implica incumplir el deber constitucional de asegurar condiciones materiales mínimas de dignidad y protección.

La Corte Constitucional ha precisado que el derecho a la vivienda digna exige condiciones reales de habitabilidad y seguridad, y que la habitabilidad incorpora, al menos, la prevención de riesgos estructurales y la garantía de la seguridad física de los ocupantes. En esa línea, al recoger el estándar internacional del PIDESC (artículo 11) y la Observación General 4, la jurisprudencia ha advertido que una vivienda adecuada debe proteger a sus ocupantes frente a “riesgos estructurales” y asegurar su “seguridad física”, elementos que no son accesorios sino parte del contenido exigible del derecho.

Bajo ese entendimiento, si el Estado permite intervenciones que pueden impactar la estabilidad, el comportamiento sísmico o la integridad funcional de una edificación, está obligado a exigir controles técnicos suficientes, previos y verificables, porque la ausencia de esos controles no es neutral: traslada el riesgo hacia las familias y convierte la política pública de mejoramiento en un escenario de exposición a daños previsibles. En palabras de la Sentencia T-002 de 2019,

“la Sala hará énfasis en el elemento de habitabilidad como componente de una vivienda adecuada. En desarrollo del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por la Observación General 4 del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, se ha advertido que “Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes...”. A partir de esta descripción, la Corte ha identificado dos elementos que configuran la habitabilidad: (i) la prevención de riesgos estructurales y (ii) la garantía de la seguridad física de los ocupantes”.

Estas exigencias constituyen parámetros constitucionales vinculantes que imponen al Estado el deber de asegurar mecanismos preventivos de control en las intervenciones que afectan la integridad de una edificación.

En esa misma decisión, la Corte indicó que la habitabilidad implica “**la prevención de riesgos estructurales y [...] la garantía de la seguridad física de los ocupantes**”. Esto significa que, ante intervenciones que modifican o impactan elementos estructurales como refuerzos, sustituciones, estabilizaciones, intervenciones en cimentaciones o correcciones de vulnerabilidades sísmicas, el Estado no puede renunciar a exigir un control técnico adecuado. El Decreto 413, al suprimir la licencia sin fijar condiciones especiales de verificación, eliminó los elementos mínimos de seguridad que la Corte ha considerado integrantes del contenido esencial del derecho a la vivienda digna.

La misma sentencia advierte que “**la lesión del derecho a una vivienda digna y en condiciones adecuadas conlleva un inminente peligro que puede ocasionar la afectación de otras garantías fundamentales como la seguridad personal e integridad física de sus ocupantes**”. Esto es precisamente lo que el decreto genera: un riesgo inminente y significativo para la integridad física de hogares que, por su vulnerabilidad socioeconómica, carecen de medios para suplir técnica o económicamente los controles que el Estado decide retirar.

El ordenamiento urbano colombiano construyó un sistema preventivo de control técnico y jurídico para intervenir edificaciones, en el que la licencia urbanística cumple una función de garantía mínima de seguridad y habitabilidad. En esa línea, el artículo 99 de la Ley 388 de 1997 establece como regla general que “*para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones (...) se requiere licencia expedida por los municipios (...) o los curadores urbanos*”, lo que refleja que el control previo es un mecanismo estatal de verificación del cumplimiento de normas urbanísticas y de edificación.

A su vez, la seguridad estructural está regida por la Ley 400 de 1997 y por el Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente NSR-10, adoptado mediante el Decreto 926 de 2010, cuyo objeto es fijar parámetros técnicos obligatorios para proteger vida y patrimonio frente al riesgo sísmico. En este marco, suprimir el control asociado a la licencia solo es constitucionalmente

admisible si el reglamento crea un mecanismo alternativo equivalente, objetivo e independiente de verificación, con exigencias técnicas claras (estudios, diseños, revisión y supervisión), precisamente porque el Estado no puede renunciar a su deber de prevención.

Las licencias y los reglamentos técnicos articulan, además, exigencias relativas a instalaciones eléctricas, redes hidrosanitarias, ventilación, evacuación de aguas lluvias, resistencia al fuego, accesibilidad y otros aspectos que, aunque menos visibles, forman parte del núcleo de la habitabilidad y de la seguridad de la vivienda. La revisión previa por curadores urbanos o autoridades competentes constituye un filtro institucional que busca evitar la materialización de riesgos extraordinarios, como los mismos que la Corte ha considerado intolerables cuando se manifiestan en fallas estructurales o redes eléctricas peligrosas.

En los últimos años, el propio Gobierno nacional ha reforzado esta lógica de protección técnica. El Decreto 1401 de 2023, corregido por el Decreto 1580 del mismo año, modificó la NSR-10 para establecer condiciones específicas de evaluación, intervención y reducción de vulnerabilidad sísmica en edificaciones en mampostería, como alternativa para comprobar que el diseño y ejecución de los mejoramientos de vivienda cumplen con las normas de sismo-resistencia.

Así, el régimen de licencias y normas técnicas se integra al contenido del derecho a la vivienda digna como un componente institucional de la habitabilidad: son mecanismos a través de los cuales el Estado cumple su deber de prevención de riesgos extraordinarios y de protección de la vida e integridad de los habitantes.

Ahora bien, el problema que plantea el Decreto 413 va mucho más allá de la ausencia del control formal que ofrece una licencia. El núcleo de la violación radica en que las intervenciones que regula el decreto tienen un contenido técnico complejo, regido por normas sismo-resistentes, reglamentos de construcción, parámetros de habitabilidad y estándares mínimos de seguridad estructural. Estas normas existen para garantizar que cualquier modificación en una edificación preserve la estabilidad global, la resistencia a cargas, la capacidad de disipación sísmica y la integridad de elementos portantes. Al permitir que obras de esta naturaleza se ejecuten sin revisión previa, el decreto desarticula el andamiaje técnico que el ordenamiento jurídico diseñó para prevenir fallas estructurales y eventos catastróficos.

Además, la población beneficiaria del subsidio presenta una especial vulnerabilidad constitucional. Sus viviendas suelen ubicarse en terrenos con condiciones geotécnicas precarias, con estructuras deterioradas o construidas sin estándares técnicos formales. En este contexto, una intervención mal diseñada o mal ejecutada puede agravar el riesgo en lugar de mitigarlo. La ausencia de verificación técnica no solo desconoce la habitabilidad digna sino que expone a estas familias a riesgos de colapso progresivo, pérdidas patrimoniales irreparables o afectaciones directas a su vida e integridad.

Por otra parte, la Corte Constitucional ha explicado que el derecho a la vivienda digna es inseparable de la protección frente a riesgos extraordinarios. La Corte ha afirmado que determinadas situaciones de deterioro estructural constituyen riesgos extraordinarios que los ciudadanos no están obligados a soportar. Ejecutar obras estructurales sin control técnico produce exactamente ese tipo de riesgo extraordinario, pues los beneficiarios quedan sometidos a la incertidumbre de intervenciones que pueden afectar la estabilidad general del inmueble sin que el Estado verifique su idoneidad.

Es importante destacar que el licenciamiento no es un trámite burocrático prescindible: constituye un mecanismo de protección constitucional. A través de la licencia -o de un mecanismo alternativo equivalente que el decreto no definió- se revisa el diseño estructural, se evalúa el cumplimiento de la norma sismo-resistente, se verifica la idoneidad profesional, se revisan planos y memorias de cálculo, y se examina la compatibilidad con las condiciones urbanísticas del terreno. Estas funciones no desaparecen por el solo hecho de que la ley permita prescindir del acto administrativo formal: el Estado sigue obligado a garantizar que las obras sean seguras.

En suma, el Decreto 413 desconoce el derecho a la vivienda digna al permitir intervenciones que afectan la integridad estructural de las viviendas sin mecanismos de verificación técnica de seguridad, contrariando los mandatos de habitabilidad y prevención del riesgo definidos por la Constitución y desarrollados ampliamente por la Corte Constitucional. La ausencia de control técnico en obras estructurales compromete la seguridad personal, la integridad física y la protección efectiva de los hogares que precisamente buscan mejorar su vivienda.

1.1.3. Violación de los principios de legalidad y control al permitir la certificación discrecional de habitabilidad por parte de FONVIVIENDA o patrimonios autónomos.

El artículo 14 del Decreto 413 de 2025, al modificar el artículo 2.1.1.7.14 del Decreto 1077 de 2015, infringe las normas en que debía fundarse porque convierte la legalización del subsidio familiar de vivienda (acto con efectos jurídicos y presupuestales para FONVIVIENDA) en un trámite sustentado exclusivamente en un “certificado de existencia y habitabilidad” que puede ser suscrito por “quien para el efecto determine FONVIVIENDA o el patrimonio autónomo correspondiente”. Esa fórmula es inconstitucionalmente abierta: no identifica autoridad competente, no fija requisitos de idoneidad técnica ni de independencia, y permite que la misma entidad interesada en cerrar el desembolso del subsidio escoja discrecionalmente al certificador. En términos materiales, el decreto reemplaza un control reglado y verificable por un esquema de designación ad hoc, incompatible con el principio de legalidad y con la exigencia constitucional de que toda función pública se ejerza con sujeción estricta a la Constitución y la ley.

En primer lugar, la fórmula adoptada por el decreto desconoce el principio de legalidad en la función administrativa (artículos 6, 121, 122 y 123 de la Constitución), pues traslada a una entidad administrativa la facultad de definir quién ejerce una función pública esencial la certificación de habitabilidad sin que exista una norma legal que establezca los requisitos mínimos que deben cumplir los certificadores. El reglamento no puede dejar vacíos de regulación en materias donde se ejerce autoridad pública; menos aún puede delegar de manera abierta funciones que comprometen la seguridad de los ocupantes y la idoneidad técnica de las intervenciones.

El certificado de existencia y habitabilidad es un acto de enorme trascendencia jurídica y material: no solo determina la legalización del subsidio, sino que confirma que la vivienda intervenida ofrece condiciones adecuadas de estabilidad, seguridad y habitabilidad. No puede ser un acto ejercido por personas cuya selección dependa de la discrecionalidad de la entidad administradora del subsidio, sin parámetros previos de idoneidad técnica o independencia profesional. Dejar al arbitrio de

Fonvivienda, la determinación del certificador equivale a convertir una función pública de control técnico en un instrumento de conveniencia operativa.

En tercer lugar, la norma vulnera el principio de responsabilidad administrativa (arts. 6 y 123 C.P.). La certificación de habitabilidad es un acto técnico que debe ser trazable, verificable y sometido a estándares claros de desempeño profesional. El decreto, sin embargo, permite que la certificación sea emitida por personas o entidades cuya formación, calificaciones o relación con el proyecto ni siquiera se definen. Al no establecer criterios de idoneidad, el reglamento dificulta la atribución de responsabilidad y favorece escenarios de opacidad, en contravía del deber constitucional de garantizar una administración transparente y sujeta a control.

En cuarto lugar, el artículo 14 produce una ruptura profunda en el sistema de control estatal sobre las intervenciones de mejoramiento. En ausencia de licencia urbanística, el certificado de habitabilidad se convierte en el único mecanismo de verificación técnica y de cierre del proceso. Pero si ese certificado es emitido por quien el propio administrador del subsidio escoja, sin contrapesos ni supervisión de autoridades locales o técnicas, el control se privatiza y se vacía de toda objetividad. La función pública de verificación técnica pasa a depender de relaciones contractuales o de conveniencia administrativa, en lugar de estar sujeta a un régimen institucional de control y vigilancia.

Además, la habilitación del decreto desconoce la necesidad de establecer un sistema mínimo de garantías técnicas. Cualquier certificación de habitabilidad debe incluir revisión estructural, verificación del cumplimiento de la Norma Sismo-Resistente, evaluación de condiciones constructivas y análisis de riesgos. Nada de esto se exige en el reglamento. El “certificado” puede reducirse a una constatación meramente formal, incluso proforma, sin estándares verificables, sin protocolos definidos y sin obligación de aplicar metodologías reconocidas. Esto es especialmente grave porque se trata de viviendas intervenidas con recursos públicos y destinadas a población vulnerable.

El diseño institucional propuesto por el Decreto 413, además, rompe la lógica constitucional del control cruzado entre entidades públicas. En lugar de fortalecer la supervisión técnica independiente, el reglamento la reemplaza por un modelo en el que el certificador depende de la misma entidad interesada en cerrar el subsidio. Esto contraría el mandato de transparencia y eficiencia del artículo 209 de la Constitución y el deber de garantizar la protección efectiva de los beneficiarios del subsidio frente a riesgos estructurales, constructivos o de habitabilidad.

El problema constitucional no se limita a la indeterminación de la norma, sino a su efecto material: al privatizar y flexibilizar la certificación de habitabilidad, el Estado abdica de su responsabilidad de proteger la vida, la integridad y la seguridad de los hogares beneficiarios, quienes confían legítimamente en que las obras realizadas con subsidios públicos cumplen estándares técnicos mínimos. Si el certificador es designado según criterios internos de Fonvivienda, sin independencia ni idoneidad técnica acreditada, la vivienda intervenida puede no cumplir condiciones básicas de seguridad, y el Estado no tendría mecanismos efectivos para prevenir, detectar o corregir esos riesgos.

Finalmente, el artículo 14 desconoce el principio constitucional de protección reforzada a las personas en situación de vulnerabilidad. Los beneficiarios del subsidio de mejoramiento carecen, por

regla general, de capacidad económica para contratar peritajes, revisar diseños o cuestionar técnicamente una obra deficiente. Por ello, el Estado no puede reemplazar un sistema público de verificación por un esquema discrecional sin garantías. Hacerlo implica trasladar el riesgo al beneficiario, erosionando la confianza legítima que debe existir en un programa público dirigido precisamente a asegurar condiciones de vivienda digna y segura.

En consecuencia, el artículo 14 del Decreto 413 debe declararse nulo por violar los principios constitucionales de legalidad (artículos 121 y 122) transparencia y responsabilidad (artículo 209), y por desconocer la función pública de verificación técnica de habitabilidad, sustituyéndola por un mecanismo discrecional ajeno a los estándares constitucionales y legales que rigen la seguridad de las viviendas intervenidas con recursos públicos.

4.2. Segundo cargo: exceso y desviación de la potestad reglamentaria (artículo 189.11 constitucional).

4.2.1. ANÁLISIS DE LA NORMA HABILITANTE Y SU EXTRALIMITACIÓN

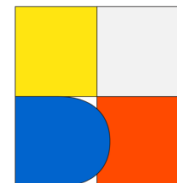
- Norma habilitante (Parágrafo 6, art. 6, Ley 3 de 1991)

*"En los casos en los que se aplique el subsidio familiar de vivienda otorgado por el Gobierno nacional, las entidades territoriales y las Cajas de Compensación Familiar, en las modalidades de mejoramiento de vivienda, vivienda progresiva o construcción en sitio propio, **el Gobierno nacional por iniciativa del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, establecerá las condiciones especiales para autorizar la ejecución de las intervenciones y la verificación del cumplimiento de las normas técnicas de construcción que le apliquen a la intervención que se desarrolle**, sin que sea necesaria la expedición de la respectiva licencia de construcción o acto de reconocimiento. **Las autorizaciones deben estar conformes a lo previsto en el plan de ordenamiento territorial del municipio correspondiente.**"*

- Mandatos específicos de la ley habilitante:

El parágrafo 6 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991 no autoriza a simplemente eliminar la licencia de construcción. La ley ordena al Gobierno nacional establecer: (i) condiciones especiales de autorización, (ii) verificación del cumplimiento de normas técnicas, y (iii) conformidad con el POT. El Decreto 413 de 2025 omite desarrollar estos tres mandatos legales, limitándose a eliminar el requisito de licencia sin crear el sistema alternativo que la propia ley exige.

MANDATO LEGAL	LO QUE HACE EL DECRETO	INFRACCIÓN
Establecer condiciones especiales para autorizar la ejecución	El Decreto 413 elimina la licencia de construcción pero no crea un sistema de autorización especial alternativo.	Omisión del mandato legal
Establecer la verificación del cumplimiento de normas técnicas de construcción	No desarrolla mecanismo de verificación técnica. El artículo 14 solo exige certificado de existencia y habitabilidad sin estándares.	Omisión del mandato legal



Autorizaciones conformes al POT del municipio correspondiente	No desarrolla mecanismo de verificación de conformidad con POT. Excluye a los municipios del proceso.	Omisión del mandato legal
---	---	----------------------------------

El Decreto 413 de 2025 incurre en exceso de la potestad reglamentaria, en cuanto el Ejecutivo, en lugar de desarrollar y hacer operativas las condiciones establecidas por la ley habilitante para la eliminación excepcional de la licencia urbanística en proyectos de vivienda de interés social, modificó sustancialmente su contenido normativo y desnaturalizó su finalidad. En particular, el decreto tomó la habilitación legal de prescindir de la licencia, pero eliminó las obligaciones condicionantes impuestas por el legislador, configurando un régimen de desregulación material que el Congreso nunca autorizó, en abierta infracción del artículo 189, numeral 11, de la Constitución.

Conforme el artículo 189 numeral 11 de la Constitución, “*Corresponde al Presidente de la República (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes*”. La potestad reglamentaria está limitada a la cumplida ejecución de las leyes. El Decreto 413 de 2025 no ejecuta la ley habilitante sino que la contradice ya que cómo se demostró, el decreto excede y desvía la potestad reglamentaria al crear una exención general que la ley no autoriza sin las condiciones que estableció el parágrafo 6 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991 modificado por el artículo 301 de la Ley 2294 de 2023.

Asimismo el artículo 121 de la Constitución establece el principio de legalidad y señala que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. El Gobierno nacional ejerce una función (eliminar el control urbanístico mediante licencias) que no le atribuye la ley. La Ley 3 de 1991 le atribuye establecer condiciones especiales de verificación, no eliminar toda verificación. El artículo 14 del decreto asigna a FONVIVIENDA o "quien este determine" la función de certificar habitabilidad, sin que exista habilitación legal expresa para esta delegación de funciones públicas de control técnico.

La norma legal habilitante autorizó la eliminación de la licencia únicamente bajo el entendido de que se garantizara el cumplimiento de las normas técnicas de construcción y la conformidad de las obras con el plan de ordenamiento territorial. En ese sentido, la ley impuso expresamente el deber de establecer mecanismos de verificación técnica objetiva del cumplimiento de la normatividad sismorresistente y de las reglas urbanísticas locales.

La Corte Constitucional ha señalado, que la potestad reglamentaria no habilita al Ejecutivo para alterar o redefinir el contenido esencial de la ley. En la Sentencia C-1005 de 2008, al estudiar la distribución entre potestad reglamentaria del Presidente y facultades de regulación de los ministerios, la Corte sostuvo: “*La tarea de los Ministerios consiste en desarrollar funciones previamente determinadas en la Legislación y en el Reglamento por lo que en relación con la posibilidad de regulación que les asiste, su competencia es de orden residual y sus atribuciones de regulación ostentan un carácter subordinado a la potestad reglamentaria del presidente de la República así como atañen únicamente al ámbito de su respectiva especialidad.*”

Esta precisión subraya que el Ejecutivo debe ejercer su potestad reglamentaria de forma plena, definiendo en el propio decreto los elementos sustantivos que la ley exige, y que no puede sustituir o reducir las garantías previstas en el ordenamiento jurídico.

El Decreto 413 de 2025 hace exactamente lo contrario: renuncia a fijar las condiciones especiales que exige la ley y, en su lugar, procede a eliminar controles técnicos que sí están definidos por el legislador en la Ley 388 de 1997 y la Ley 400 de 1997. Al no regular las condiciones especiales y limitarse a declarar la inexistencia de licenciamiento, el Gobierno no está ejecutando la ley: está reconfigurando el sistema legal de control técnico y urbanístico, lo cual constituye un exceso en la potestad reglamentaria.

Este exceso es especialmente grave porque las categorías del artículo 2.1.1.7.9 incluyen intervenciones de reducción de vulnerabilidad y mejoramiento estructural, que por definición involucran componentes directamente regulados por la Ley 400 de 1997 y la NSR-10. Sin licenciamiento, y sin un sistema alternativo de verificación técnica explícito en el decreto, estas intervenciones quedan sujetas a un riesgo concreto de ejecutarse sin estudios estructurales, sin análisis geotécnicos y sin verificación independiente, lo cual compromete la seguridad de los ocupantes. La potestad reglamentaria no habilita al Ejecutivo a reducir estándares de seguridad exigidos por la ley ni a sustituir garantías técnicas por declaraciones formales.

La ausencia de control técnico reglamentado afecta también la finalidad constitucional del artículo 51, que integra en la vivienda digna la necesidad de habitabilidad segura. En la jurisprudencia constitucional, se ha reiterado que la habitabilidad supone la prevención de riesgos estructurales y la garantía de la seguridad física de los ocupantes¹. Si el reglamento elimina los mecanismos mediante los cuales se verifica dicha seguridad -como el licenciamiento o las condiciones especiales que lo sustituyan- incurre en una desviación de la finalidad de la habilitación legal y en una violación del derecho fundamental a la vivienda digna.

Adicionalmente, el Decreto 413 sustituyó dicho mandato por un esquema de certificación meramente formal consistente en un “certificado de existencia y habitabilidad” suscrito por un tercero indeterminado designado por Fonvivienda, sin que el reglamento defina estándares técnicos, procedimientos de ingeniería, ni controles públicos equivalentes a la verificación exigida por la ley. Con ello, el Ejecutivo no reglamentó la exigencia legal de seguridad estructural, sino que reemplazó una verificación técnica pública por una certificación privada de mera existencia, en contravía directa del régimen de responsabilidad técnica de la vivienda previsto en la Ley 400 de 1997.

Con ello, el Presidente no ejerció directamente la potestad reglamentaria que le asigna la Constitución, sino que subdelegó la definición sustancial del régimen de seguridad y control a entidades administrativas y a particulares, dejando al ciudadano en un escenario de incertidumbre jurídica incompatible con el principio de legalidad y con el artículo 121 de la Constitución. La potestad reglamentaria no puede utilizarse para crear un sistema en el cual la regulación material quede al arbitrio de la administración o de contratistas privados.

En suma, el Decreto 413 de 2025 no se limita a ejecutar la ley, sino que la modifica. Al eliminar los mecanismos efectivos de verificación técnica y de control urbanístico, el Ejecutivo desnaturalizó la excepción legal y creó un régimen de *laissez-faire* en la construcción de vivienda de interés social que el Congreso nunca autorizó. Esta actuación constituye una invasión de la órbita del legislador y una

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-002/2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Enero 14 de 2019, Bogotá D.C. En referencia a Sentencias T-045 de 2014, T-199 de 2010, T-473 de 2008 y T-726 de 2017.

violación directa del artículo 189.11 de la Constitución, por cuanto el reglamento no desarrolla la ley, sino que la contradice y vacía de contenido. En consecuencia, se encuentra acreditado el exceso de la potestad reglamentaria, lo que impone la declaratoria de nulidad de los apartes normativos demandados del Decreto 413 de 2025.

V. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

5.1. Procedencia de la medida cautelar

El artículo 229 del CPACA contempla la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo exigiendo una petición de parte debidamente sustentada, y el artículo 231 impone como requisito que la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

En consonancia con la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, cuando el juez administrativo determina, dentro de un proceso de nulidad, que el acto acusado es contrario a las normas superiores invocadas, se entiende implícita per se la verificación de los criterios de *fumus boni iuris* y *periculum in mora*, pues no es admisible en el marco de un Estado de Derecho que actos que lesionan el ordenamiento jurídico superior puedan continuar produciendo efectos jurídicos mientras transcurre el proceso judicial.

En el presente caso, la contradicción entre las disposiciones demandadas del Decreto 413 de 2025 y las normas constitucionales y legales superiores es directa, evidente y verificable mediante la simple confrontación normativa, sin necesidad de debates probatorios complejos ni interpretaciones extensivas. Como se demostrará a continuación, el Gobierno nacional, al expedir el parágrafo 1 del artículo 11 y el artículo 14 del Decreto 413 de 2025, excedió los límites de la potestad reglamentaria e infringió las normas en que debía fundarse, configurando una violación que surge del análisis directo del acto demandado y su confrontación con la norma habilitante y el ordenamiento superior.

5.2. Fundamentos de la suspensión provisional

La solicitud de suspensión provisional se fundamenta en los dos cargos desarrollados en la demanda, cuya síntesis se presenta a continuación para efectos de la confrontación normativa que exige el artículo 231 del CPACA.

Primer cargo: Infracción de las normas en que debía fundarse.

El parágrafo 6 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991, adicionado por el artículo 301 de la Ley 2294 de 2023, constituye la norma habilitante que el Decreto 413 de 2025 invoca como fundamento. Esta disposición legal establece textualmente que el Gobierno nacional "*establecerá las condiciones especiales para autorizar la ejecución de las intervenciones y la verificación del cumplimiento de las normas técnicas de construcción que le apliquen a la intervención que se desarrolle*", y que "*las autorizaciones deben estar conformes a lo previsto en el plan de ordenamiento territorial del municipio correspondiente*". La ley impone, por tanto, tres mandatos específicos al Gobierno: primero, establecer condiciones especiales de autorización; segundo, establecer la verificación del cumplimiento de normas técnicas de construcción; y tercero, garantizar la conformidad con el POT municipal.

El Decreto 413 de 2025, sin embargo, omite desarrollar estos tres mandatos legales. El párrafo 1 del artículo 11 se limita a declarar que las intervenciones no requerirán licencia de construcción o acto de reconocimiento, sin establecer las condiciones especiales de autorización que la ley ordena, sin crear mecanismo alguno de verificación del cumplimiento de normas técnicas, y sin desarrollar procedimiento que garantice la conformidad con el POT municipal. El artículo 14, por su parte, reduce la verificación técnica a un "certificado de existencia y habitabilidad" suscrito por "quien para el efecto determine FONVIVIENDA o el patrimonio autónomo correspondiente", sin definir estándares técnicos, sin exigir cumplimiento de normas sismo-resistentes, y sin garantizar independencia o idoneidad del certificador.

Esta omisión configura una infracción directa de la norma habilitante porque el decreto no ejecuta la ley sino que la contradice: donde la ley ordena establecer verificación técnica, el decreto la elimina; donde la ley exige conformidad con el POT municipal, el decreto excluye a los municipios del proceso de control. La infracción se extiende a los artículos 287, 311 y 313 numeral 7 de la Constitución, que atribuyen a los municipios la competencia de ordenar el desarrollo de su territorio y vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción. Asimismo, se vulneran los artículos 99 y 101 de la Ley 388 de 1997, que establecen el régimen general de licencias urbanísticas, y los artículos 1 y 2 de la Ley 400 de 1997, que asignan a las oficinas de licencias la vigilancia del cumplimiento de normas sismo-resistentes.

Segundo cargo: Exceso de la potestad reglamentaria.

El artículo 189 numeral 11 de la Constitución atribuye al Presidente la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. Esta potestad tiene límites precisos: el reglamento debe desarrollar la ley, no contradecirla; debe hacer operativas las condiciones legales, no suprimirlas; debe preservar las garantías previstas por el legislador, no reducirlas.

El Decreto 413 de 2025 excede estos límites porque, en lugar de desarrollar las condiciones especiales que la Ley 3 de 1991 ordenó establecer, se limita a declarar la inexistencia del requisito de licencia sin crear el sistema alternativo de verificación que la propia ley exige. Como ha señalado la Corte Constitucional, la potestad reglamentaria no habilita al Ejecutivo para alterar o redefinir el contenido esencial de la ley, ni para crear un régimen de desregulación que el Congreso nunca autorizó. Al permitir que intervenciones que afectan elementos estructurales se ejecuten sin verificación técnica previa, el decreto no está ejecutando la ley: está reconfigurando el régimen técnico previsto en la Ley 388 de 1997 y la Ley 400 de 1997, sustituyendo un sistema de control público por un esquema de certificación privada sin estándares definidos.

5.3. Fundamentación de la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*)

La apariencia de buen derecho se configura cuando, de la confrontación directa entre el acto demandado y las normas superiores invocadas, surge con claridad la vulneración del ordenamiento jurídico. En el presente caso, dicha confrontación arroja un resultado inequívoco ya que el Decreto 413 de 2025 contradice expresamente su norma habilitante y excede los límites constitucionales de la potestad reglamentaria.

5.3.1. Confrontación entre el Decreto 413 de 2025 y la norma habilitante

La norma habilitante (parágrafo 6, artículo 6, Ley 3 de 1991) establece que el Gobierno "establecerá las condiciones especiales para autorizar la ejecución de las intervenciones y la verificación del cumplimiento de las normas técnicas de construcción que le apliquen a la intervención que se desarrolle". El texto legal es claro y señala que la excepción de licencia está condicionada a que el Gobierno establezca un mecanismo de verificación técnica. Sin embargo, el parágrafo 1 del artículo 11 del Decreto 413 de 2025 dispone únicamente que las intervenciones "**no requerirán licencia de construcción o acto de reconocimiento**", sin establecer mecanismo alguno de verificación de normas técnicas. El decreto omite desarrollar la condición que la ley impuso expresamente.

La misma norma habilitante exige que "*las autorizaciones deben estar conformes a lo previsto en el plan de ordenamiento territorial del municipio correspondiente*". Sin embargo, el Decreto 413 de 2025 no desarrolla procedimiento alguno que garantice esta conformidad. El artículo 14 reduce todo el control a un certificado de existencia y habitabilidad que no verifica compatibilidad con el POT ni involucra a las autoridades municipales en el proceso de autorización. Los municipios quedan excluidos del control urbanístico que la Constitución les atribuye.

Esta confrontación directa entre la norma habilitante y el decreto permite concluir, sin necesidad de debates probatorios complejos, que el Gobierno nacional no desarrolló las condiciones que la ley ordenó establecer. La omisión es verificable mediante la simple lectura comparada de ambos textos normativos: la ley exige verificación técnica y conformidad con el POT; el decreto elimina la licencia sin crear mecanismo equivalente. Esta contradicción configura una infracción directa de la norma en que el decreto debía fundarse.

5.3.2. Confrontación con las normas constitucionales de autonomía territorial

El artículo 313 numeral 7 de la Constitución atribuye a los concejos municipales la competencia de 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. La licencia urbanística constituye el instrumento jurídico mediante el cual los municipios ejercen esta competencia constitucional. Al eliminar el requisito de licencia sin crear mecanismo que preserve el control municipal, el Decreto 413 priva a los municipios de la herramienta mediante la cual ejercen su competencia constitucional de vigilar y controlar las actividades de construcción.

El artículo 311 de la Constitución establece que al municipio "*le corresponde (...) ordenar el desarrollo de su territorio*". Esta competencia se ejerce, entre otros instrumentos, mediante el control previo de las intervenciones constructivas a través del sistema de licencias. El Decreto 413, al crear un régimen de intervenciones ajeno al control municipal, impide que los municipios cumplan su función constitucional de ordenar el desarrollo territorial. La Sentencia C-145 de 2015 de la Corte Constitucional estableció que eliminar la licencia urbanística sin preservar el control municipal sobre la conformidad con el POT desconoce la autonomía de los municipios para determinar cómo organizan su territorio.

5.3.3. Confrontación con el régimen legal de licencias y normas sismo-resistentes

El artículo 99 de la Ley 388 de 1997 establece que *"para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones (...) se requiere licencia"*. El artículo 101 de la misma ley define que la curaduría urbana *"implica el ejercicio de una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes"*. El Decreto 413 crea una excepción a este régimen general que no está contemplada en la Ley 388 de 1997 ni en ninguna otra ley, pues el parágrafo 6 de la Ley 3 de 1991 no autoriza a eliminar la verificación sino a establecer condiciones especiales para realizarla.

El artículo 2 de la Ley 400 de 1997 dispone que *"corresponde a las oficinas o dependencias distritales o municipales encargadas de conceder las licencias de construcción, la exigencia y vigilancia de su cumplimiento"* respecto de las normas sismo-resistentes. Al eliminar el requisito de licencia sin crear mecanismo alternativo de vigilancia, el Decreto 413 elimina el mecanismo legal mediante el cual se verifica el cumplimiento de normas sismo-resistentes. Las intervenciones de reducción de vulnerabilidad y mejoramiento estructural contempladas en el artículo 2.1.1.7.9 tienen incidencia directa en la seguridad sísmica de las viviendas, por lo que su ejecución sin verificación técnica compromete el objeto de protección de la Ley 400 de 1997, que es reducir a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas.

5.3.4. Violación del principio de reserva de ley en la asignación de funciones públicas

El artículo 14 del Decreto 413 de 2025 permite que el certificado de existencia y habitabilidad sea suscrito por **"quien para el efecto determine FONVIVIENDA o el patrimonio autónomo correspondiente"**. Esta fórmula indeterminada viola los artículos 121 y 122 de la Constitución, que exigen que toda función pública se ejerza con sujeción a competencias legalmente establecidas. La certificación de habitabilidad es una función pública de verificación técnica que no puede delegarse discrecionalmente en particulares sin definición legal de requisitos de idoneidad, independencia y responsabilidad. Al permitir que FONVIVIENDA escoja libremente al certificador sin parámetros normativos, el decreto crea un régimen de delegación irregular que vulnera el principio de legalidad en la función administrativa.

5.3.5. Conclusión sobre la apariencia de buen derecho

Las confrontaciones normativas expuestas demuestran que la violación del ordenamiento jurídico surge directamente del análisis del acto demandado. No se trata de interpretaciones extensivas ni de debates probatorios complejos debido a que la norma habilitante ordena establecer verificación técnica y el decreto la omite; la Constitución atribuye a los municipios el control de la construcción y el decreto los excluye; la Ley 400 de 1997 asigna a las oficinas de licencias la vigilancia de normas sismo-resistentes y el decreto elimina ese mecanismo sin crear alternativa. Estas contradicciones son verificables mediante la simple lectura comparada de los textos normativos y configuran, con suficiencia, la apariencia de buen derecho requerida para la procedencia de la medida cautelar.

De manera concreta, la demanda demostró cómo el Decreto 413 de 2025 vulnera los artículos 1, 2, 51, 121, 189 numeral 11, 209, 287, 311 y 313 numeral 7 de la Constitución.

Asimismo vulnera los siguientes preceptos legales:

- Artículos 2, 8, 99, 100 y 101 de la Ley 388 de 1997.

- Artículos 1, 2 y 3 de la Ley 400 de 1997.
- Parágrafo 6 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991. - Artículo 301 de la Ley 2294 de 2023.
- Artículo 29 de la Ley 1454 de 2011.
- Artículos 7 y 9 de la Ley 489 de 1998.
- Artículos 3 y 53 del CPACA.

5.4. Fundamentación del peligro en la demora (*periculum in mora*)

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que, para el caso de la suspensión provisional de los efectos jurídicos de un acto administrativo, "el perjuicio por la mora se configura cuando se advierte prima facie la vulneración de las normas superiores invocadas en la demanda, porque no es admisible en el marco de un Estado de Derecho que actos que lesionan el ordenamiento jurídico superior puedan continuar produciendo efectos jurídicos mientras transcurre el proceso judicial". En consecuencia, demostrada la apariencia de ilegalidad, el peligro en la demora se entiende configurado.

Sin perjuicio de lo anterior, en el presente caso concurren circunstancias adicionales que agravan el peligro derivado de la permanencia del acto demandado en el ordenamiento jurídico. El mantenimiento provisional de las disposiciones acusadas genera un riesgo inmediato, grave y de difícil reparación para los beneficiarios del subsidio de mejoramiento, para los municipios y para el ordenamiento constitucional.

En primer lugar, cada intervención ejecutada bajo el régimen del Decreto 413 de 2025 se realiza sin la verificación técnica que la ley habilitante ordenó establecer. Las intervenciones de "reducción de vulnerabilidad" y "mejoramiento estructural" contempladas en el artículo 2.1.1.7.9 afectan elementos portantes, cimentaciones, muros de carga y componentes sismo-resistentes de las viviendas. Ejecutar estas obras sin estudios estructurales, sin análisis geotécnicos y sin verificación independiente incrementa el riesgo de fallas estructurales, colapsos parciales y afectaciones a la integridad física de los ocupantes. Estos daños, de materializarse, serían irreparables mediante sentencia posterior.

En segundo lugar, la ejecución continua de obras sin participación municipal desarticula progresivamente el sistema de ordenamiento territorial. Los municipios pierden la capacidad de conocer, autorizar y controlar intervenciones que pueden generar impactos urbanísticos irreversibles. Esta pérdida de control institucional compromete la eficacia de una eventual sentencia de nulidad, dado que no sería posible revertir intervenciones ya ejecutadas ni reconstruir el ejercicio de la competencia constitucional que el decreto suprime.

En tercer lugar, la población beneficiaria del subsidio presenta una especial vulnerabilidad constitucional. Se trata de hogares que carecen de capacidad técnica y económica para suplir los controles que el Estado retira, y que confían legítimamente en que las intervenciones financiadas con recursos públicos cumplen estándares mínimos de seguridad. Permitir que esta situación se prolongue mientras se tramita el proceso judicial expone a miles de familias a riesgos estructurales que la Constitución y la jurisprudencia han considerado intolerables como componentes del derecho a la vivienda digna.

5.5. Solicitud de medida cautelar

Con fundamento en los artículos 229, 230 y 231 de la Ley 1437 de 2011, y en las consideraciones expuestas, respetuosamente solicito al Honorable Consejo de Estado decretar como medida cautelar la **SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de los efectos de las siguientes disposiciones del Decreto 413 de 2025, expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:

1. El párrafo 1 del artículo 2.1.1.7.9 del Decreto 1077 de 2015, introducido por el artículo 11 del Decreto 413 de 2025.
2. El artículo 2.1.1.7.14 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 14 del Decreto 413 de 2025.

La suspensión provisional se justifica porque la violación de las normas superiores invocadas surge directamente del análisis del acto demandado y su confrontación con la norma habilitante (párrafo 6, artículo 6, Ley 3 de 1991), con las normas constitucionales de autonomía territorial (artículos 287, 311 y 313.7), con el régimen legal de licencias urbanísticas (artículos 99 y 101, Ley 388 de 1997), con las normas de construcción sismo-resistente (artículos 1 y 2, Ley 400 de 1997), y con los principios de legalidad en la función administrativa (artículos 121 y 122 de la Constitución).

VI. COMPETENCIA

El H. Consejo de Estado es **competente** para conocer de la presente demanda, a la luz de lo dispuesto en el artículo 149, numeral 1º del CPACA según el cual:

“Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. *De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.”*
(Subrayado ajeno al original)

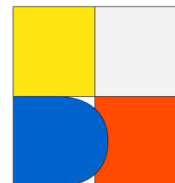
La presente acción es procedente en los términos del artículo 137 del CPACA, en la medida en que con ella se pretende la declaración de nulidad del Decreto 413 de 2025, expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

VII. PRETENSIONES

DECLARAR LA NULIDAD del párrafo 1 del artículo 11 y del artículo 14 del Decreto 413 de 2025, por infracción de las normas constitucionales y legales en que debían fundarse, conforme a la causal establecida en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

VIII. PRUEBAS

Anexo No. 1	Certificado de existencia y representación legal Fundación para el Estado de Derecho y cédula de ciudadanía del representante legal
Anexo No. 2	Decreto 413 de 2025 y constancia de publicación en el Diario Oficial No. 53.079 del 4 de abril de 2025.



Fundación
para el Estado
de Derecho

Anexo No. 3	Decreto 1116 de 2025.
Anexo No. 4	Matriz de respuestas comentarios al proyecto de decreto.

IX. NOTIFICACIONES

La parte demandada recibirá notificaciones en:

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Dirección: Carrera 6 # 8-77, Bogotá.

Correo: notificacionesjudiciales@minvivienda.gov.co

Presidente de la República

Dirección: Carrera 8 No. 7-26, Bogotá.

Correo: notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

Se manifiesta que no existe publicación oficial en el sitio institucional de un correo exclusivo de notificaciones judiciales del presidente; por lo tanto, se indica el correo anterior como canal institucional de notificaciones judiciales, el cual se encuentra en el apartado de notificaciones judiciales de página web de presidencia y en el apartado de notificaciones judiciales de la sección del DAPRE en la misma página web.

La parte demandante FEDe. Colombia recibirá notificaciones:

Dirección: Calle 94 No. 21-76 Bogotá, D.C.

Teléfono: 3001160643

Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BÓRRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652-590-1