



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D. C., cinco (5) de febrero del dos mil dieciséis (2016).

Radicación núm.: 11001 0324 000 **2015 00522 00**

Actor: **LAURA MORENO RESTREPO**

Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y
TERRITORIO

El Despacho decide la solicitud de suspensión provisional del Decreto No. 1547 de 2015¹ presentada por Laura Moreno Restrepo junto con la demanda de nulidad.

1.- La solicitud de suspensión provisional

En cuaderno separado la parte actora solicita la suspensión provisional del citado acto administrativo, cuya parte resolutive dispone:

“DECRETA:

¹ *“Por el cual se modifica parcialmente el Decreto número 1077 de 2015 en lo relacionado con el trámite de las solicitudes de licencias urbanísticas.”*



Artículo 1°. Modifíquese el artículo 2.2.6.1.2.1.1 del Decreto Único Reglamentario número 1077 de 2015 del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”, el cual quedará así:

“Artículo 2.2.6.1.2.1.1 Solicitud de la licencia y sus modificaciones. El estudio, trámite y expedición de licencias urbanísticas y de sus modificaciones procederá a solicitud de quienes puedan ser titulares de las mismas, una vez hayan sido radicadas en legal y debida forma.

Parágrafo 1°. Se entenderá que una solicitud de licencia o su modificación está radicada en legal y debida forma si a la fecha de radicación se allega la totalidad de los documentos exigidos en el presente decreto, aun cuando estén sujetos a posteriores correcciones. Adicionalmente, y tratándose de solicitudes de licencias de construcción y sus modalidades, el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente encargada del estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas, al momento de la radicación deberá verificar que los documentos que acompañan la solicitud contienen la información básica que se señala en el Formato de Revisión e Información de Proyectos adoptado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio mediante la Resolución número 0931 de 2012 o la norma que la adicione, modifique o sustituya.

Parágrafo 2°. La expedición de la licencia conlleva, por parte del curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente encargada del estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas, la práctica, entre otras, de las siguientes actuaciones: el suministro de información sobre las normas urbanísticas aplicables al predio o predios objeto del proyecto, la rendición de los conceptos que sobre las normas urbanísticas aplicables se soliciten, la aprobación del proyecto urbanístico general y de los planos requeridos para acogerse al régimen de propiedad horizontal, la revisión del diseño estructural y la certificación del cumplimiento de las normas con base en las cuales fue expedida.

Parágrafo 3°. En los casos en que exista concepto técnico expedido por autoridad municipal o distrital encargada de la gestión del riesgo de desastres, que evidencie que una edificación presenta graves daños en su estructura portante que pueda llegar a afectar la vida o la salud de las personas, que genere lesiones o impactos graves en

*las mismas o en la comunidad, o medie una orden de autoridad judicial o administrativa que ordene reforzar el inmueble, se deberá garantizar la vida y salud de las personas, así como la estabilidad de las obras, de la siguiente forma: a) **Titularidad. Será obligatorio para el titular de la licencia de construcción adelantar el trámite para su reforzamiento estructural, una vez expedido el concepto técnico de la autoridad municipal o distrital encargada de la gestión del riesgo de desastres, o se encuentre en firme la decisión judicial o administrativa; en el caso en que el proyecto se encuentre sometido al régimen de propiedad horizontal, el titular de la referida licencia de construcción, será la asamblea de copropietarios o quien esta faculte; b) Intervención de los alcaldes. En el evento que el titular de la licencia de construcción se niegue a solicitar la respectiva licencia en la modalidad de reforzamiento, el trámite se adelantará por el alcalde municipal o distrital.***

Si el proyecto se encuentra en periodo de garantía de la construcción, deberá tramitarse la licencia de construcción en la modalidad de reforzamiento estructural por el constructor o enajenador responsable de la garantía o la compañía de seguros que constituyó la misma. En caso de no hacerlo, dicho trámite lo podrá adelantar el municipio o distrito. Los costos del trámite y de la ejecución de la obra estarán a cargo de quienes deben asumir la garantía de la construcción; c) Trámite. En todos los anteriores casos, el curador urbano o la autoridad encargada de resolver la solicitud de licencia, deberá citar a los titulares del derecho de dominio, a quienes ostenten garantías reales, así como a los vecinos colindantes del inmueble o inmuebles para que se hagan parte y hagan valer sus derechos, dando aplicación al procedimiento para la expedición de las licencias y sus modificaciones contemplado en el presente decreto; d) Costos. Los costos del trámite y de la ejecución de la obra estarán a cargo del titular o de quienes deben asumir la garantía de la construcción. Si por alguna de las situaciones descritas anteriormente, el municipio o distrito asumió el valor asociado al trámite de reforzamiento estructural, de conformidad con las disposiciones del artículo 69 de la Ley 9ª de 1989 o la norma que lo modifique o sustituya, podrá exigir su reembolso por jurisdicción coactiva, si es del caso; e) Incumplimientos. El desconocimiento por parte de los responsables del trámite descrito, dará lugar a las sanciones urbanísticas del artículo 103 de la Ley 388 de 1997, modificado los artículos 1º de la Ley 810 de 2003 y 104 de la Ley



388 de 1997, modificado por el artículo 2° de la Ley 810 de 2003. Para su trámite, estudio y expedición, la solicitud de licencia no se someterá a reparto entre los curadores urbanos del municipio o distrito.

Artículo 2°. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y modifica el artículo 2.2.6.1.2.1.1 del Decreto Único Reglamentario número 1077 de 2015 del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”.

A juicio de la parte actora, las disposiciones subrayadas violan el artículo 13² de la Ley 675 de 2001³, por cuanto este dispone que en caso de destrucción o deterioro superior al 75% del edificio, es facultativo para la Asamblea General de copropietarios decidir si la edificación puede ser reconstruida. En cambio, el Decreto demandado establece como obligatorio para el titular de la licencia adelantar el trámite para el reforzamiento estructural cuando así lo establezca la autoridad municipal encargada de riesgo de desastres o se encuentre en firme decisión judicial o administrativa.

Como consecuencia de lo dispuesto por el decreto demandado, los titulares de la licencia (quienes por regla general son los titulares del derecho real de dominio) ya no tendrán la facultad de solicitar la

² **ARTÍCULO 13. RECONSTRUCCIÓN OBLIGATORIA.** Se procederá a la reconstrucción del edificio o conjunto en los siguientes eventos:

1. Cuando la destrucción o deterioro del edificio o conjunto fuere inferior al setenta y cinco por ciento (75%) de su valor comercial.

2. **Cuando no obstante la destrucción o deterioro superior al setenta y cinco por ciento (75%) del edificio o conjunto, la asamblea general decida reconstruirlo, con el voto favorable de un número plural de propietarios que representen al menos el setenta por ciento (70%) de los coeficientes de propiedad.**

³ Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal.



licencia sino que se ven obligados a hacerlo, y si el proyecto se encuentra en periodo de garantía de la construcción, deberá tramitarse la licencia de construcción en la modalidad de reforzamiento estructural por el constructor responsable aún en contra de los intereses de los copropietarios.

Asevera que la anotada obligación también resulta contraria al artículo 58⁴ constitucional que consagra el derecho a la propiedad privada, toda vez que se desconoce la facultad de los copropietarios a disponer de sus bienes.

Que desconoce el artículo 78⁵ de la Constitución Política, el cual preceptúa la obligación de los productores y proveedores de responder

⁴ **Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.** Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.

⁵ La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.



por los productos defectuosos que atenten contra la salud e integridad de los usuarios. En cambio, el decreto demandado obliga a los consumidores a aceptar la reparación del inmueble sin garantía alguna.

2.- Traslado de la solicitud al demandado

Mediante sendos autos del 26 de noviembre de 2015, se admitió la demanda de la referencia y se ordenó correr traslado a la entidad demandada para que se pronunciara sobre la solicitud de suspensión provisional.

2.1. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través de apoderado judicial, solicitó negar la medida de suspensión provisional del acto acusado de conformidad con las siguientes consideraciones:

Que el demandante no expuso las razones por las que debería suspenderse el acto administrativo demandado, sino que se limitó a transcribir las normas demandadas y las que presuntamente se violaron.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.



Que no se prueba que se vaya a ocasionar un perjuicio irremediable sino se suspende el acto.

Que el decreto demandado tiene como finalidad reglamentar los eventos en los cuales se requiera, por razones de seguridad, preservar la vida de las personas cuando una edificación presenta graves daños en su estructura, requiriéndose la adopción de medidas urgentes para conjurar el riesgo.

Que si bien es cierto la licencia de reforzamiento estructural ya se encontraba reglamentada en la normativa urbanística, el párrafo 3º del artículo 1º del decreto demandado prevé que para los eventos en que los titulares de las licencias de construcción se nieguen a solicitar la licencia en la modalidad de reforzamiento estructural, el alcalde del Municipio respectivo debe proceder a su solicitud.

Que la expedición de la licencia de construcción en la modalidad de reforzamiento estructural, es una medida preventiva que debe solicitar en principio el titular de la licencia, debido a que la propiedad privada no es un derecho absoluto sino que debe respetar los derechos de las demás personas y de la comunidad en general.

Que el decreto demandado faculta a las autoridades municipales o distritales y a los que ostenten los derechos de garantía vigente de



solicitar la licencia y sus modificaciones en un caso excepcional cuando el titular del derecho real de dominio sobre el bien, se niegue a requerirla, anteponiendo sus intereses particulares sobre los derechos a la vida y seguridad ciudadana.

Que el otorgamiento de las licencias urbanísticas en la modalidad de reforzamiento estructural, no desconoce el derecho a la propiedad privada, en consideración a que la expedición de licencias no conlleva pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de derechos reales sobre el inmueble objeto de ella.

Que es una obligación del propietario o responsable de una edificación mantener la estructura en buen estado, en condiciones de seguridad tanto física como de salubridad, obligaciones consignadas en las normas nacionales como distritales.

2.2. El cuaderno de medida de cautelar subió al Despacho el 25 de enero de 2016.

3. Para resolver se considera:

3.1. Consideraciones de las medidas cautelares en el CPACA

En el Artículo 229 del CPACA se describen las medidas cautelares así:



“En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.”

“La decisión sobre la medida cautelar no significa prejuzgamiento.”

“La medida cautelar en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los intereses colectivos y en los procesos de tutela de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se registrarán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio”.

De la anterior definición se puede concluir que:

- **El Juez** puede adoptar la(s) medida(s) cautelar(es) que **considere necesaria(s)** para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.
- Las medidas anticipadas pueden ser solicitadas y decretadas en **cualquier** clase de proceso **declarativo** que se tramite en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y ya no solo en los juicios de anulación de actos administrativos.
- El Juez podrá ordenarlas una vez presentada la demanda, **en cualquier estado del proceso.**

- La solicitud deberá estar sustentada por la parte y tener **relación directa y necesaria con las pretensiones** de la demanda.
- En las **acciones populares y de tutela** el Juez puede decretar **de oficio** las medidas cautelares.
- El Juez deberá **motivar** debidamente la medida.
- El decreto de medidas cautelares **no constituye prejuzgamiento**.- En efecto, con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 CPACA expresamente dispone que “[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”. De lo que se trata, entonces, con esta norma, es brindar a los jueces “la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite”⁶. Una suerte de presunción *iure et de iure* sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión,

⁶ GONZALEZ REY, Sergio. “Comentario a los artículos 229-241 CPACA”, en *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 492.



que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido. La jurisprudencia ya ha señalado que este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o “*prejuzgamiento*” de la causa⁷. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia.

3.2. Requisitos para decretar la suspensión provisional de actuaciones administrativas.-

La medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos que era la única medida cautelar en el CCA, continuó en el CPACA. En efecto:

3.2.1.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.



suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

3.2.2.- El anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), establecía que esta medida estaba sujeta a que la contradicción con las disposiciones invocadas como fundamento de la solicitud de suspensión fuera *manifiesta* y apreciada por *confrontación directa* con el acto demandado. Así, no permitía que el Juez pudiera realizar un estudio del caso, pues la trasgresión debía ser ostensible, y como tal, no podía implicar esfuerzo analítico alguno.

3.2.3.- Ahora bien, el Código ha establecido que la medida de ***suspensión*** de actuaciones administrativas solo se deberá acoger cuando se considere que no existe otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.

3.2.4.- El CPACA⁸ define un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional –tanto en acciones de nulidad

⁸ Inciso primero del Artículo 231 del CPACA.



simple como de nulidad y restablecimiento del derecho- y define de forma general los requerimientos que debe hacer el Juez en los demás eventos. En efecto el inciso primero del Artículo 231 del CPACA, ordena:

“Artículo 231.- Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación 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. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos”.

Como la jurisprudencia ha resaltado, se trata de *“una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que (...) habilita al Juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto”*⁹. Esto, por cuanto en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA, para la suspensión provisional se prescindió de la *“manifiesta infracción”* hasta allí vigente, lo cual se ha interpretado en el sentido que *“la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al Juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas*

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.



*invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud*¹⁰.

En este sentido se observa que, para que se decrete la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo resulta necesario que del análisis realizado por el Juez, se concluya que existe violación a las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

Lógicamente esta regulación especial de la suspensión provisional no puede significar que en los juicios de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho únicamente resulte procedente esta medida cautelar. Dado el principio general sentado por el Código¹¹ respecto de la posibilidad de decretar las medidas que mejor se ajusten a las particularidades del caso cuando quiera que se cumplan los requisitos previstos para ello se impone entender que la suspensión provisional de un acto administrativo puede verse acompañada de otras medidas previas: sería el caso, por ejemplo, de una de tipo suspensivo de actuación si se está, por hipótesis, frente a la solicitud de suspensión de la licencia ambiental para la construcción de una obra, cuya paralización podrá también requerirse; o de tipo anticipativo si se está, por ejemplo, frente a una reclamación contra un acto que

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 3 de diciembre de 2012, Rad. No. 11001-03-24-000-2012-00290-00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

¹¹ Artículo 229 del CPACA.



deniega el reconocimiento de un derecho, cuya suspensión se solicita, y se acompaña del pedido de anticipación de reconocimiento provisional del derecho.

4.- Caso concreto

Corresponde al Despacho pronunciarse sobre la solicitud de suspensión provisional de los efectos del Decreto 1547 de 2015, sin embargo, se advierte que los argumentos que expone el actor se circunscriben únicamente a la presunta ilegalidad del artículo 1º parágrafo 3º literal a) del decreto en mención.

El Despacho considera que no hay lugar a decretar la suspensión provisional del aparte normativo del acto enjuiciado toda vez que del análisis realizado en esta etapa del proceso no se observa una transgresión normativa del ordenamiento superior que amerite adoptar la medida cautelar solicitada por los siguientes motivos:

En cuanto al cargo consistente en la presunta trasgresión del artículo 58¹² de la Constitución Política que garantiza la propiedad privada, se afirma que, los titulares del derecho real de dominio no pueden disponer de su bien debido a la limitación establecida por el Decreto acusado, es del caso resaltar, que ese mismo artículo determina que “*la propiedad es*

¹² por medio del cual “*se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles*”.

una función social que implica obligaciones". Esto quiere decir que el derecho a la propiedad privada no es absoluto,¹³ es relativo,¹⁴ está sujeto a limitaciones, pues esta cumple una función social, la cual implica cumplir una serie de cargas impuestas por el legislador y excepcionalmente por autoridades administrativas cuando medien razones de interés general que razonablemente lo justifiquen. Por ejemplo, el titular de una licencia de construcción se encuentra en la obligación de construir el inmueble en condiciones tales que permitan garantizar la seguridad y la vida no solo de las personas que habitan allí

¹³ En este sentido la Corte Constitucional ha dicho: "*En cuanto al carácter no absoluto del derecho a la propiedad y sus límites, esta Corte, ha reiterado en múltiples oportunidades que a partir del alcance del contenido normativo del derecho a la propiedad privada consagrado en el artículo 58 de la Constitución, tal derecho no ostenta una naturaleza absoluta. Por el contrario, la misma Carta Política, consagra expresamente límites tales como (i) la función social y ecológica de la propiedad lo cual implica obligaciones; (ii) el deber de ceder ante el interés público o social; (iii) la posibilidad de que por estos motivos el Estado realice expropiaciones tanto judiciales, como administrativas; (iv) adicionalmente, el artículo 59 CP establece que la propiedad privada debe ceder frente al interés público en caso de guerra, lo cual implica la posibilidad de ocupación temporal del bien inmueble; y (v) finalmente, el artículo 332 CP determina que la libertad económica se encuentra igualmente limitada por el bien común, el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.*" Sentencia C-669 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁴ *En el derecho moderno, se reconoce la propiedad como un derecho relativo y no absoluto, como resultado de la evolución de principios de orden filosófico y político que han influido en el proceso de su consolidación jurídica, los cuales han contribuido a limitar en buena medida los atributos o poderes exorbitantes reconocidos a los propietarios. El carácter relativo y no absoluto del derecho de propiedad que ha sido reconocido por esta Corte en diferentes sentencias (C-428/94 y T-431/94), habilita al legislador y excepcionalmente a las autoridades administrativas para establecer restricciones a dicho derecho cuando medien razones de interés general que razonablemente las justifiquen. (Sentencia T-245 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz). El régimen de la propiedad privada en el nuevo orden constitucional se aleja decididamente de las tendencias individualistas del derecho, que únicamente lo tienen como fuente de prerrogativas jurídicas subjetivas, para inclinarse por la visión del derecho-deber, en la que su ejercicio sólo se legitima cuando persigue la promoción del bienestar social.*"

sino de los terceros que eventualmente puedan verse afectados en caso de concretarse un desastre como consecuencia del mal estado de una edificación.

En este sentido, el artículo 39 del Decreto 1469 de 2010¹⁵ establece una serie de obligaciones en cabeza del titular de la licencia de construcción, entre las cuales se destacan las siguientes:

*“**Artículo 39.** Obligaciones del titular de la licencia. El curador urbano o la autoridad encargada de estudiar, tramitar y expedir licencias, deberá indicar al titular, el cumplimiento de las siguientes obligaciones:*

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

2. Cuando se trate de licencias de urbanización, ejecutar las obras de urbanización con sujeción a los proyectos técnicos aprobados y entregar y dotar las áreas públicas objeto de cesión gratuita con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público, de acuerdo con las especificaciones que la autoridad competente expida.

(...)

10. Dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en las normas de construcción sismorresistente vigentes.”

¹⁵ “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.”



Como se observa en la disposición transcrita, el titular de una licencia aparte de adquirir un derecho para la realización de una obra determinada también adquiere una serie de obligaciones en aras de preservar la prevalencia del interés general sobre el particular, en este caso, proteger el derecho colectivo a la prevención de desastres técnicamente previsibles, a la seguridad y la vida de la población en general, pues una construcción en mal estado no solo afecta los derechos de quienes habitan allí sino también de la comunidad en general, por el riesgo que representa el eventual colapso de una edificación.

El Despacho observa que en concordancia con el comentado fin se expidió el Decreto demandado, por medio del cual se busca mediante un trámite ágil que el titular de la respectiva licencia o, en su defecto, la Alcaldía Municipal respectiva soliciten la licencia de construcción en la modalidad de reforzamiento estructural en aras de evitar un desastre como consecuencia del mal estado de una construcción.

Ahora bien, vale la pena recordar que de conformidad con el artículo 36 del Decreto 1469 de 2010, la expedición de licencias no conlleva pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de derechos reales ni de la posesión sobre el inmueble o inmuebles objeto de ella, por lo



que mal puede el actor sostener que se desconoce por completo el derecho a la propiedad privada.

De otro lado, el actor arguye que establecer como obligatorio para el titular de la licencia de construcción, adelantar el trámite para obtener la licencia en la modalidad de reforzamiento estructural, viola el artículo 13¹⁶ de la Ley 675 de 2001, como quiera que esta regula dos casos en los cuales es obligatoria la reconstrucción de un inmueble, entre los cuales no está la hipótesis que determina el Decreto, esto es, la obligación de tramitar la licencia en la modalidad de reforzamiento estructural cuando obre concepto técnico o sentencia judicial que determine el riesgo de la construcción. Sobre el particular, el Despacho advierte que *prima facie*, no se observa una contradicción entre el acto acusado y la citada norma superior dado que esta última no establece que los casos allí enunciados sean los únicos en los cuales se deba reconstruir una edificación, es decir, no es una enunciación taxativa, sino

¹⁶ **ARTÍCULO 13. RECONSTRUCCIÓN OBLIGATORIA.** Se procederá a la reconstrucción del edificio o conjunto en los siguientes eventos:

1. Cuando la destrucción o deterioro del edificio o conjunto fuere inferior al setenta y cinco por ciento (75%) de su valor comercial.

2. **Cuando no obstante la destrucción o deterioro superior al setenta y cinco por ciento (75%) del edificio o conjunto, la asamblea general decida reconstruirlo, con el voto favorable de un número plural de propietarios que representen al menos el setenta por ciento (70%) de los coeficientes de propiedad.**

PARÁGRAFO 1o. Las expensas de la construcción estarán a cargo de todos los propietarios de acuerdo con sus coeficientes de copropiedad.

PARÁGRAFO 2o. Reconstruido un edificio o conjunto, subsistirán las hipotecas y gravámenes en las mismas condiciones en que fueron constituidos, salvo que la obligación garantizada haya sido satisfecha.



que pueden haber otros eventos en los cuales se hace necesario la reconstrucción de un inmueble, por ejemplo en el comentado caso del acto acusado.

El actor aduce que el acto demandado vulnera el artículo 78¹⁷ de la Constitución Política, por cuanto serían los propietarios de los inmuebles los obligados a reconstruir el bien y no el constructor. Sobre el particular, el Despacho tampoco advierte una contradicción, dado que el mismo decreto demandado prevé que: ***“Si el proyecto se encuentra en periodo de garantía de la construcción, deberá tramitarse la licencia de construcción en la modalidad de reforzamiento estructural por el constructor o enajenador responsable de la garantía o la compañía de seguros que constituyó la misma. En caso de no hacerlo, dicho trámite lo podrá adelantar el municipio o distrito. Los costos del trámite y de la ejecución de la obra estarán a cargo de quienes deben asumir la garantía de la construcción.”***

¹⁷ La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.



En conclusión, el Despacho advierte que el problema que plantea el actor se reduce a una tensión entre el interés particular (propiedad privada) y el interés general (la prevención de desastres técnicamente previsibles), respecto de lo cual, en principio, ha de prevalecer este último, pues así lo establece el artículo 58 constitucional cuando preceptúa “*el interés privado deberá ceder al interés público o social.*”

Ahora, si bien se procederá a negar la solicitud de suspensión provisional, debe aclararse que ello no es óbice para que continúe el trámite del proceso y mediante sentencia que haga tránsito a cosa juzgada se decida de fondo sobre la legalidad del Decreto demandado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

RESUELVE

NEGAR la suspensión provisional de los efectos del Decreto No. 1547 del 13 de julio de 2015.

Notifíquese y cúmplase,



GUILLERMO VARGAS AYALA
Consejero de Estado