

MEMORANDO

PARA:	RODRIGO ERNESTO CARRASCAL ENRIQUEZ SUBDIRECCION DE GESTION DEL SUELO
DE:	SUBSECRETARIA JURIDICA ALBA CRISTINA MELO GOMEZ
ASUNTO:	RESPUESTA - SOLICITUD DE CONCEPTO SOBRE DECLARATORIAS DE DESARROLLO Y/O CONSTRUCCIÓN PRIORITARIA.

Estimado Rodrigo.

Esta Subsecretaría recibió memorando mediante el cual la Subdirección de Gestión del Suelo solicita un pronunciamiento por parte de esta Dependencia en relación con *"SOLICITUD DE CONCEPTO SOBRE DECLARATORIAS DE DESARROLLO Y/O CONSTRUCCIÓN PRIORITARIA"* (...) *"nos permitimos elevar consulta con relación a aspectos específicos de dichas Declaratorias, con fundamento en los siguientes antecedentes y análisis previos elaborados por parte de esta subdirección"*

Por lo anterior, consultada el área técnica; la Subdirección de Gestión del Suelo, mediante radicado No, 3-2024-7487, manifestó desde el componte técnico su posición a cada una de las interrogantes planteadas, las cuales son recogidas por este despacho y complementadas en respuesta a su solicitud.

1. Aclaración previa – Emisión de conceptos por la Subsecretaría Jurídica.

Es importante precisar que, conforme con las funciones y competencias asignadas en el literal h) del artículo 23 del Decreto Distrital 121 de 2008¹, es función de la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat

"Emitir los conceptos para absolver las consultas y las peticiones que formulen los particulares, las dependencias de la Secretaría, las entidades del sector y las autoridades en general, sobre la aplicación e interpretación de la normatividad en materia de hábitat".

En ese sentido, dichas consultas no resuelven casos específicos de competencia de las áreas o entidades técnicas y en todo caso, los mismos carecen de fuerza vinculante conforme lo indica el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone:

"Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución".

¹ Modificado por el Decreto Distrital 472 de 2022.

Por tanto, los conceptos emitidos por esta Subsecretaría tienen como finalidad proporcionar elementos de juicio generales a las entidades del sector, para que éstas, en el marco de sus competencias tomen las decisiones que correspondan en los términos del referido artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, se procederá a efectuar el análisis sobre la situación jurídica presentada por la Subdirección de Gestión del Suelo, en los términos previamente señalados.

2. Marco normativo

2.1. Constitución Política de Colombia, artículos 2 y 209.

2.2. Ley 820 de 2003, *“Por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones”*

2.3 Decreto Distrital 555 de 2021. *“Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.”*

2.4 Ley 388 de 1997 *“Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”*.

2.5 Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”*

2.6 ACUERDO 927 DE 2024 *“Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 “Bogotá Camina Segura”*

2.7 Decreto Nacional 019 de 2012 *“Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.”*

2.8 Decreto Nacional 2181 de 2006 *“Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística.”*

2.9 Decreto 960 de 1970, modificado por los Decretos 2148 de 1983, 2163 de 1970 y 1069 de 2015 *“Por el cual se expide el estatuto del Notariado”*

3. Problema Jurídico

De acuerdo con la consulta efectuada ante esta Subsecretaría y los antecedentes presentados, es necesario determinar los siguientes problemas jurídicos, así:

1. ¿Los inmuebles a ser incluidos en las futuras Declaratorias de Desarrollo, Construcción y Usos Prioritarios con arreglo a las normas urbanísticas e instrumentos reglamentarios de POT deber ser susceptibles de desarrollarse con usos residenciales (específicamente vivienda de interés social y prioritario); lo anterior anticipando el eventual proceso de enajenación forzosa que podría requerirse, con arreglo a lo previsto en el citado artículo 542 del POT?
2. ¿Es posible incluir en las Declaratorias de Desarrollo, Construcción y Usos Prioritarios, aquellos inmuebles que estén cobijados por un Plan Parcial con término vigente?
3. ¿Los plazos establecidos en el cronograma de ejecución que presenta el promotor en el DTS de un Plan Parcial para que sea ejecutado por etapas, tienen el carácter perentorio y de orden público o son plazos meramente indicativos?

4. En caso de que se considere que los plazos establecidos en el cronograma de ejecución que presenta el promotor en el DTS de un Plan Parcial por etapas, son perentorios o de orden público, ¿es posible incluir la etapa cuyo plazo se vence, en una Declaratoria de Desarrollo, Construcción y Usos Prioritarios? O ¿Esto no es posible, por afectar la ejecución total del Plan Parcial y su reparto equitativo de cargas y beneficios?
5. Cuando se declara como de desarrollo prioritario un predio sobre el cual recae un Plan Parcial que debe ejecutarse por etapas: ¿Es posible incluir la totalidad del predio en la Declaratoria y posteriormente, ante una posible enajenación forzosa, desglobar el mismo y someter a este procedimiento sólo la franja o sector de interés para el Distrito, es decir, aquella que está destinada a vivienda VIS/VIP y cuyo cronograma hubiese expirado?

Con el fin de responder a las preguntas planteadas, se analizará (i) declaratoria de desarrollo, construcción y uso prioritarios, (ii) destinación específica vis-vip, (iii) enajenación forzosa, (iv) vigencia de los planes parciales y su relación a la adopción de las declaratorias de desarrollo, construcción y usos prioritarios y (v) desgloble, subdivisión y/o alternativas jurídicas para declarar predios que tienen condiciones para ser declarados.

Análisis

4.1 Declaratoria de Desarrollo, Construcción y Uso Prioritarios.

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 58, asigna una función social y ecológica a la propiedad y la edifica como derecho de todos que supone responsabilidades.

La función social como expresión del principio de solidaridad y ecuación de los varios intereses en conflicto, es una cláusula general que sólo puede especificarse en el contexto histórico de las relaciones económicas y sociales, y por el Legislador como máximo mediador del conflicto social, sobre todo si se tiene en cuenta que la fórmula interviene entre los intereses de la producción y los que se derivan de la justicia social y la igualdad.

“En el ordenamiento superior la propiedad no se concibe sin función social, la cual no es otra cosa que la destinación del bien al fin o los fines para los cuales fue diseñado, producido u obtenido, ya sea afectándolo a procesos productivos, a la generación de riqueza, a la satisfacción de necesidades o a la simple procura de bienestar. Lo cual significa contrario sensu, que sin función social no hay propiedad, de manera que se pierde la posibilidad de toda garantía. En síntesis, la adquisición del dominio sin los requerimientos de ley o el desconocimiento de la función social de la propiedad, comportan una consecuencia negativa, cual es la desprotección del derecho pretendido”²

“Exalta la Presidencia la protección del derecho a la propiedad privada por parte de la Constitución Política de 1991, dentro de criterios como su inherente función social y su carácter ecológico. En razón del primero, la propiedad debe estar orientada por el principio de solidaridad”³

² Corte Constitucional, Sentencia C-595/99, MP, Carlos Gaviria Díaz, Expediente D-2292

³ Corte Constitucional, Sentencia C-428 de 1994, MP, Antonio Barrera Carbonell, Expediente D- 545.

En concordancia con lo anterior, el Acuerdo 927 de 2024 en su artículo 146 define la Declaratoria de Desarrollo, Construcción y uso prioritarios como:

“146. Declaratoria de Desarrollo, Construcción y Uso Prioritarios. Modifíquese el artículo 74 del Acuerdo Distrital 761 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 74. Declaratoria de Desarrollo, Construcción y uso Prioritarios. Con el fin de contribuir al cumplimiento de la función social de la propiedad, promover la generación de suelo, la construcción y uso de edificaciones, la Secretaría Distrital de Hábitat adelantará la identificación de los terrenos que tengan la condición de urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados y las edificaciones que estén subutilizadas o no utilizadas en más de un 60% de su área construida cubierta que no sean habilitadas y destinadas a usos lícitos, según lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen, para efectos de declarar su desarrollo, construcción y uso prioritarios, con fundamento en los artículos 52 y siguientes de la Ley 388 de 1997 y en los artículos 539 y siguientes del Decreto Distrital 555 de 2021.

Parágrafo 1. La Secretaría Distrital de Hábitat en ejercicio de su competencia publicará en la Gaceta de Urbanismo y Construcción de Obra las resoluciones donde se identifican los predios objeto de declaratoria.

Parágrafo 2. La Secretaría Distrital de Hábitat adelantará el proceso de enajenación forzosa de que tratan los artículos 55 y siguientes de la Ley 388 de 1997, y determinará la destinación de los inmuebles que incumplan la función social de la propiedad.”

De igual modo, la Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones, en su artículo 52, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 52.- Desarrollo y construcción prioritaria. A partir de la fecha de vigencia de esta Ley, habrá lugar a la iniciación del proceso de enajenación forzosa en pública subasta, por incumplimiento de la función social de la propiedad sobre:

1. Los terrenos localizados en suelo de expansión, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los tres (3) años siguientes a su declaratoria.
2. Los terrenos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los dos (2) años siguientes a su declaratoria.
3. Los terrenos o inmuebles urbanizados sin construir, localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de construcción prioritaria, que no se construyan dentro del año siguiente a su declaratoria.

NOTA: Numeral corregido mediante FE DE ERRATAS publicada en el Diario Oficial No. 43.127 del 12 de septiembre de 1997 en cuanto a corregir el término establecido que ya no es de un año sino: "dentro de los dos (2) años siguientes a su declaratoria."

4. Lo anterior sin perjuicio de que tales inmuebles pueden ser objeto de los procesos de enajenación voluntaria y expropiación de que trata la presente Ley.

Adicionado por el art. 64, Ley 1537 de 2012

"Lo anterior sin perjuicio de que tales inmuebles pueden ser objeto de los procesos de enajenación voluntaria y expropiación de que trata la presente Ley."

PARÁGRAFO. - La declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria estará contenida en el programa de ejecución, de conformidad con las estrategias, directrices y parámetros previstos en el plan de ordenamiento territorial, de acuerdo con los objetivos establecidos en el plan para el logro de su cumplimiento. En todo caso esta declaratoria podrá preverse directamente en el contenido del plan de ordenamiento."

4.2 Destinación específica VIS-VIP

La obligación de destinación de suelo para vivienda de interés social y prioritario se encuentra señalada en el artículo 2.2.2.1.5.2 del Decreto 1077 de 2015 de la siguiente manera:

"ARTICULO 2.2.2.1.5.2 Porcentajes mínimos de suelo para el desarrollo de Programas de Vivienda de Interés Social e Interés Social Prioritaria. De conformidad con lo previsto en las Leyes 388 de 1997 y 1537 de 2012, sólo se exigirá el cumplimiento de porcentajes de suelo destinados al desarrollo de programas VIS y VIP a los predios a los que el Plan de Ordenamiento Territorial les asigne los tratamientos de desarrollo y de renovación urbana, este último en la modalidad de redesarrollo, conforme lo previsto en la presente Sección."

Atendiendo lo dispuesto en las citadas leyes, y sin perjuicio de los mecanismos previstos en el artículo 2.2.2.1.5.3.1 de este decreto, el alcance de esta obligación se circunscribe únicamente a la provisión de los suelos útiles que se destinarán para el desarrollo de este tipo de vivienda y a la ejecución de las obras de urbanización de los proyectos urbanísticos donde se localicen tales suelos. En consecuencia, y para todos los efectos, la obligación de destinar suelo útil para VIS o VIP se considerará como una carga urbanística local. En todo caso, las áreas útiles destinadas a este tipo de vivienda deberán desarrollarse de conformidad con ese uso por sus propietarios, por terceros o por las entidades públicas competentes, en los casos en los que se hubieran declarado de construcción prioritaria o se hubiere determinado la utilidad pública correspondiente, respectivamente."

Conforme a esta disposición, dentro de las licencias de urbanización y los planes parciales se deben determinar suelos que tendrán la destinación para vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario, según el numeral 2 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997 y los artículos 2.2.6.1.1.4 y 2.2.6.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015 las licencias de urbanización y construcción deberán expedirse de acuerdo con lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial.

Es decir que las licencias de urbanización donde se delimiten los suelos destinados a vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario y las correspondientes licencias de construcción para

estos usos deben obedecer al régimen de usos establecido en el respectivo plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen o complementen.

Los planes parciales, por su parte, determinan los usos permitidos en cada uno de los predios que los componen y, por ende, señalan las zonas que estarán destinadas a usos residenciales, dentro de los cuales se encuentra la vivienda de interés social y prioritario.

Según el artículo 2.2.4.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015, el documento técnico de soporte que se presente en la formulación del plan parcial contendrá entre otros aspectos, los objetivos y criterios que orientaron las determinaciones de planificación adoptadas en la formulación del mismo, la presentación del planteamiento urbanístico proyectado con la definición de los sistemas del espacio público y los espacios privados, así como la cuantificación general de la edificabilidad total, según uso o destino y cuantificación financiera de la intervención.

En tal sentido, este documento podrá contener la justificación para el cumplimiento de la obligación de destinación de suelo a vivienda de interés social y prioritario y la alternativa elegida para el caso.

La posibilidad de modificar la alternativa de cumplimiento de la obligación de proveer suelo de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario en el plan parcial deberá ser valorada y definida por el municipio o distrito de acuerdo con las disposiciones específicas del decreto de adopción y los documentos de soporte del plan parcial, siempre bajo el criterio legal imperativo dispuesto por el artículo 19 de la Ley 388 de 1997 en el sentido que los planes parciales, como herramienta jurídica, “(...) *En ningún caso podrán contradecir o modificar las determinaciones de los planes de ordenamiento ni las normas estructurales de los mismos.*(...)”

4.3 Enajenación forzosa

La enajenación forzosa es una figura que se aplica a los propietarios de los inmuebles o terrenos que no los urbanicen o construyan dentro del término que se les establezca en la declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria que se les haga en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital. Esta facultad deriva del precepto consagrado en el artículo 58 de la Constitución Política que dispone que la propiedad cumple una función ecológica y social.

La Ley 388 de 1997 prevé el proceso de enajenación forzosa en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 55.- Iniciación del proceso de enajenación forzosa. *Corresponderá al alcalde municipal o distrital, mediante resolución motivada, ordenar la enajenación forzosa de los inmuebles que no cumplan su función social en los términos aquí previstos. En dicha resolución se especificará el uso o destino que deba darse al inmueble en lo sucesivo, de conformidad con lo establecido en el plan de ordenamiento y normas urbanísticas que lo desarrollen. La resolución que ordene la enajenación forzosa se notificará de conformidad con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo.*

(...)

Una vez en firme el acto administrativo que ordena la enajenación forzosa se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria de los terrenos e inmuebles correspondientes. Los inmuebles así afectados quedarán

fuera del comercio a partir de la fecha de inscripción y mientras subsista, ninguna autoridad podrá otorgar licencias urbanísticas.

La situación de enajenación forzosa se consignará en los certificados de libertad y tradición de los inmuebles objeto de dicho proceso.”

Por su parte, el Plan de Ordenamiento Territorial vigente, Decreto Distrital 555 de 2021, establece lo siguiente:

“Artículo 542. Procedimiento para la enajenación forzosa. La Secretaría Distrital del Hábitat ordenará la enajenación forzosa mediante resolución motivada, de los inmuebles que no sean urbanizados, construidos o habilitados o usados adecuadamente, dentro de los plazos establecidos en la ley. En dicha resolución se especificará que los terrenos serán destinados a vivienda de interés social y prioritario.”

Visto lo anterior, es claro que sí bien desde el marco normativo nacional no se prevé de manera específica un uso o destino para el inmueble respectivo, el Plan de Ordenamiento Territorial vigente de Bogotá en desarrollo de lo previsto por el citado artículo 55 de la Ley 388 de 1997, determinó expresamente que, los terrenos objeto de enajenación forzosa serán destinados a vivienda de interés social y prioritario.

A su vez, el Acuerdo Distrital 927 de 2024 - Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 *“Bogotá Camina Segura”* establece en su artículo 146 correspondiente a la declaratoria de desarrollo, construcción y uso prioritarios, lo siguiente:

“Artículo 146. Declaratoria de Desarrollo, Construcción y Uso Prioritarios. Modifíquese el artículo 74 del Acuerdo Distrital 761 de 2020, el cual quedará así:

*“Artículo 74. Declaratoria de Desarrollo, Construcción y uso Prioritarios. Con el fin de contribuir al cumplimiento de la función social de la propiedad, promover la generación de suelo, la construcción y uso de edificaciones, la Secretaría Distrital de Hábitat adelantará la identificación de los terrenos que tengan la condición de urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados y las edificaciones que estén su-
butilizadas o no utilizadas en más de un 60% de su área construida cubierta que no sean habilitadas y destinadas a usos lícitos, según lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen, para efectos de declarar su desarrollo, construcción y uso prioritarios, con fundamento en los artículos 52 y siguientes de la Ley 388 de 1997 y en los artículos 539 y siguientes del Decreto Distrital 555 de 2021.*

Parágrafo 1. La Secretaría Distrital de Hábitat en ejercicio de su competencia publicará en la Gaceta de Urbanismo y Construcción de Obra las resoluciones donde se identifican los predios objeto de declaratoria.

Parágrafo 2. La Secretaría Distrital de Hábitat adelantará el proceso de enajenación forzosa de que tratan los artículos 55 y siguientes de la Ley 388 de 1997, y determinará la destinación de los inmuebles que incumplan la función social de la propiedad.”

De conformidad con lo anterior y al análisis que hace la Subdirección de Gestión del Suelo se tiene que:

“El citado artículo prevé la declaratoria con fundamento en los artículos 52 y siguientes de la Ley 388 de 1997 y en los artículos 539 y siguientes del Decreto Distrital 555 de 2021 (esto es, incluido el artículo 542); así mismo, en su párrafo 2 establece que la SDHT es la encargada de adelantar el proceso de enajenación forzosa y determinará la destinación de los inmuebles que incumplan la función social de la propiedad.

Al respecto, se evidencia que el artículo 146 del Plan Distrital de Desarrollo se encuentra en armonía con lo previsto en la Ley 388 de 1997, no obstante, la disposición contenida en su párrafo 2 desconoce lo establecido por el Plan de Ordenamiento Territorial vigente respecto de la destinación de los terrenos a vivienda de interés social y prioritario para el caso de la enajenación forzosa de los mismos.”

Frente a lo anterior, es de resaltarse que la misma Ley 388 de 1997, prevé el deber de armonización entre los Planes de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial, así el artículo 21 ídem establece lo siguiente:

“Artículo 21.- Armonía con el plan de desarrollo del municipio. El plan de ordenamiento territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido.

En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio.”

En armonía con lo anterior, el artículo 18 de la mencionada ley dispone:

“Artículo 18.- Programa de ejecución. El programa de ejecución define con carácter obligatorio, las actuaciones sobre el territorio previstas en el plan de ordenamiento, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el correspondiente Plan de Desarrollo, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos.

El programa de ejecución se integrará al Plan de Inversiones, de tal manera que conjuntamente con éste será puesto a consideración del concejo por el alcalde, y su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales y distritales.

Dentro del programa de ejecución se definirán los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el período correspondiente, se localizarán los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social en el municipio o distrito y las zonas de mejoramiento integral, señalando los instrumentos para su ejecución pública o privada.

Igualmente se determinarán los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios. Todo lo anterior, atendiendo las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el plan de ordenamiento.”

Por lo anterior, sin perjuicio de lo contenido en el artículo 146 del Plan de Desarrollo Distrital Acuerdo 927 de 2024, en el marco de los análisis que se realicen para la declaratoria de desarrollo, construcción y uso prioritarios, sujeta a venta forzosa en pública subasta, y en acatamiento del deber de ar-

monización entre los Planes de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial, se debe considerar dentro de la identificación de inmuebles a ser incluidos en esta declaratoria, además de las condiciones definidas en el artículo 539 de POT, que tales inmuebles con arreglo a las normas urbanísticas e instrumentos reglamentarios de POT, sean susceptibles de desarrollarse con usos residenciales, específicamente vivienda de interés social y prioritario.

Lo anterior cobra relevancia, anticipando el eventual proceso de enajenación forzosa que podría requerirse, el cual debe adelantarse con arreglo a lo previsto en el citado artículo 542 del POT.

4.4 Vigencia de los Planes Parciales y su relación a la adopción de las Declaratorias de Desarrollo, Construcción y Usos Prioritarios.

En atención a este numeral, se acoge el análisis hecho por la Subdirección de Gestión del Suelo, mediante memorando con R. 3-2024-7487, así:

(...) “si del análisis urbanístico se identifica que los terrenos están en suelo de expansión, o son urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano, o son urbanizados sin construir localizados en suelo urbano, se podría dar aplicación al instrumento de la declaratoria.”

(...) “debe indicarse que, en los diferentes instrumentos de planes parciales adoptados en el Distrito Capital, se incluye el correspondiente programa de ejecución el cual está relacionado tanto con las obras de cargas generales y locales como con el reparto equitativo de cargas y beneficios. Dicho programa de ejecución se encuentra por lo general definido en el documento técnico de soporte el cual forma parte integral del instrumento adoptado y en consecuencia se considera que no podrían desconocerse los plazos y cronogramas allí establecidos con la aplicación del artículo 52 de la Ley 388 de 1997, correspondiente a la declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria. Lo anterior considerando además que, el instrumento de plan parcial corresponde a un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, otorga una confianza legítima a sus titulares y adicionalmente se considera como una situación jurídica consolidada”

(...) “resulta claro que sí bien en los instrumentos de planes parciales se incluye el proyecto de delimitación de las unidades de actuación urbanística, el cual se define de forma que permita el cumplimiento conjunto de las cargas de cesión y urbanización de la totalidad de su superficie, mediante el reparto equitativo de cargas y beneficios entre sus afectados; dicha delimitación no sustituye la actuación administrativa de aprobación de la unidad de actuación, por ende no resulta acertado considerar que desde el instrumento de plan parcial se adoptan unidades de actuación urbanística

(...) “los términos de ejecución de las etapas previstos inicialmente en estos cronogramas de DTS son meramente indicativas y no perentorias o de orden público, por cuanto no son incorporadas directamente al acto administrativo de adopción del Plan Parcial. De ser perentorios, estos cronogramas, acaecerían consecuencias como la imposibilidad de expedición de licencias al vencimientos de las fechas trazadas en él, aunque el Plan Parcial aún este vigente, puesto que la fecha final del mismo, derivado de la Ley 388 de 1997, siempre será mayor; o la posibilidad de que al expirar una de las etapas no sea posible, automáticamente, continuar con la ejecución del Plan

Parcial por la ruptura del sistema de reparto de cargas y beneficios aunque a vigencia final del Plan no haya expirado”

4.5 Desenglobe, subdivisión y/o alternativas jurídicas para declarar predios que tienen condiciones para ser declarados.

Es oportuno, aclarar que el desenglobe, es el procedimiento mediante el cual se modifican las características de un predio por segregación de otros predios, con o sin cambio de propietario o poseedor. (División de un inmueble en dos o más predios) y el desenglobe de predios sometidos al régimen de propiedad horizontal, implica la inscripción en el censo catastral de los cambios de un predio por segregación de otros predios por régimen de propiedad horizontal, con o sin cambio de propietario o poseedor, mientras que el englobe es la unión de dos o más predios, procedimiento mediante el cual cambian las características de los predios, por agregación de unos con otros, con o sin cambio de propietario o poseedor. Es decir, por la unión de uno o más inmuebles que tienen un lindero común, en un solo predio. Sirve para mantener actualizado el censo predial y para que le sea asignado a cada predio o inmueble la dirección oficial, la cédula catastral, el CHIP.

La Superintendencia de Notariado y Registro, ha conceptuado al respecto, así:

“El folio de matrícula inmobiliaria tiene por finalidad reflejar en todo momento el real estado jurídico de un inmueble y a cada folio de matrícula inmobiliaria le corresponde una unidad catastral. En el ordenamiento jurídico colombiano se le permite al propietario disponer de los bienes inmuebles, de tal forma que es posible segregar, fraccionar, englobar, urbanizar, parcelar o constituir en propiedad horizontal los bienes inmuebles.

Puntualmente, el englobe es el acto por medio del cual se unen material y jurídicamente dos o más predios colindantes de un mismo propietario. Sin embargo, también procede cuando se trate de titulares diferentes, respecto de tales predios colindantes con ocasión del englobe, los cuales quedaran bajo el régimen de comunidad.

En ese sentido, el desenglobe es un acto de disposición que le permite al titular del derecho real de dominio dividir el predio de mayor extensión en unidades inmobiliarias independientes. Esa división implica que se modifiquen las características físicas y jurídicas de un predio por segregación de otros predios.

Por esa razón, cada que se divida materialmente un inmueble o se segregue de él una porción el Registrador de Instrumentos Públicos está en la obligación de aperturar nuevos folios de matrícula y dar aviso a la oficina catastral para que se forme una nueva cédula catastral (artículos 50 y 51 de la Ley 1579 de 2012).”⁴

Para aquellos eventos en los cuales se declara como de desarrollo prioritario un predio sobre el cual recae un Plan Parcial que debe ejecutarse por etapas, el promotor incluye en el Documento Técnico de Soporte las vigencias máximas para cada una de estas etapas.

⁴ Superintendencia de Notariado y Registro, Radicado, SNR2020ER033374 - Desenglobe – Propiedad horizontal

Considerando lo anterior, podría darse el caso de que se incluya todo el predio cobijado por el Plan Parcial en la declaratoria, pero sólo le interese realmente a la Administración que sea incluida en la enajenación una parte del predio incluida en una etapa determinada, bien sea porque esa etapa corresponda a la que contiene VIS/VIP y pueda ser sometida posteriormente a enajenación forzosa o porque corresponda a una etapa que esté próxima a vencerse conforme al cronograma de ejecución propuesto por el Promotor.

Cuando este tipo de eventos ocurra, es posible incluir la totalidad del predio en la Declaratoria y posteriormente, ante una posible enajenación forzosa, realizar el desenglobe por parte del titular del derecho real de dominio inscrito, con la anuencia y colaboración de la administración interesada, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 960 de 1970, modificado por los Decretos 2148 de 1983, 2106 de 2019, 2163 de 1970 y 1069 de 2015 y someter a este procedimiento sólo la franja o sector de interés para el Distrito, es decir, aquella que está destinada a vivienda VIS/VIP o cuyo cronograma hubiese expirado.

Para este caso se requeriría efectuar un levantamiento topográfico para establecer el área total del sector de interés que se subdividiría del resto del inmueble, elaborar la respectiva resolución o escritura pública dependiendo el caso y ordenar la Inscripción ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, tanto de dicha división como de la medida de enajenación sobre el predio afectado.

5. Conclusiones

Del análisis efectuado es posible concluir que:

1. ¿Los inmuebles a ser incluidos en las futuras Declaratorias de Desarrollo, Construcción y Usos Prioritarios con arreglo a las normas urbanísticas e instrumentos reglamentarios de POT deber ser susceptibles de desarrollarse con usos residenciales (específicamente vivienda de interés social y prioritario); lo anterior anticipando el eventual proceso de enajenación forzosa que podría requerirse, con arreglo a lo previsto en el citado artículo 542 del POT?
2. ¿Es posible incluir en las Declaratorias de Desarrollo, Construcción y Usos Prioritarios, aquellos inmuebles que estén cobijados por un Plan Parcial con término vigente?
3. ¿Los plazos establecidos en el cronograma de ejecución que presenta el promotor en el DTS de un Plan Parcial para que sea ejecutado por etapas, tienen el carácter perentorio y de orden público o son plazos meramente indicativos?
4. En caso de que se considere que los plazos establecidos en el cronograma de ejecución que presenta el promotor en el DTS de un Plan Parcial por etapas, son perentorios o de orden público, ¿es posible incluir la etapa cuyo plazo se vence, en una Declaratoria de Desarrollo, Construcción y Usos Prioritarios? O ¿Esto no es posible, por afectar la ejecución total del Plan Parcial y su reparto equitativo de cargas y beneficios?
5. Cuando se declara como de desarrollo prioritario un predio sobre el cual recae un Plan Parcial que debe ejecutarse por etapas: ¿Es posible incluir la totalidad del predio en la Declaratoria y posteriormente, ante una posible enajenación forzosa, desenglobar el mismo y someter a este procedimiento sólo la franja o sector de interés para el Distrito, es decir, aquella que está destinada a vivienda VIS/VIP y cuyo cronograma hubiese expirado?

5.1. Se considera que sin perjuicio de lo contenido en el artículo 146 del Plan de Desarrollo Distrital Acuerdo 927 de 2024, en el marco de los análisis que se realicen para la declaratoria de desarrollo, construcción y uso prioritarios, sujeta a venta forzosa en pública subasta, y en acatamiento del deber de armonización entre los Planes de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial, se debe considerar dentro de la identificación de inmuebles a ser incluidos en esta declaratoria, además de las condiciones definidas en el artículo 539 de POT Decreto Distrital 555 de 2021, que tales inmuebles con arreglo a las normas urbanísticas e instrumentos reglamentarios de POT, sean susceptibles de desarrollarse con usos residenciales, específicamente vivienda de interés social y prioritario.

Lo anterior cobra relevancia, anticipando el eventual proceso de enajenación forzosa que podría requerirse, el cual debe adelantarse con arreglo a lo previsto en el citado artículo 542 del POT Decreto Distrital 555 de 2021.

5.2. De conformidad con los casos taxativos para el desarrollo y construcción prioritaria expuestos en el artículo 52 de la Ley 388 de 1997, se colige que en tanto los terrenos objeto de desarrollo y construcción prioritaria, que se encuentren en alguna de las situaciones señaladas en el artículo anteriormente mencionado, resultaría procedente aplicar la figura de la declaratoria, **independientemente que los mismos estén o no en el ámbito de un plan parcial adoptado.** Es decir, si del análisis urbanístico se identifica que los terrenos están en suelo de expansión, o son urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano, o son urbanizados sin construir localizados en suelo urbano, se podría dar aplicación al instrumento de la declaratoria.

5.3 En concordancia con el artículo 2.2.4.1.6.1.1., 2.2.4.1.6.2.3 y 2.2.4.1.6.2.4 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 y conforme lo dispuesto en el Capítulo V de la Ley 388 de 1997, así como lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 388 de 1997, resulta claro que sí bien en los instrumentos de planes parciales se incluye el proyecto de delimitación de las unidades de actuación urbanística, el cual se define de forma que permita el cumplimiento conjunto de las cargas de cesión y urbanización de la totalidad de su superficie, mediante el reparto equitativo de cargas y beneficios entre sus afectados; dicha delimitación no sustituye la actuación administrativa de aprobación de la unidad de actuación, por ende no resulta acertado considerar que desde el instrumento de plan parcial se adoptan unidades de actuación urbanística y en consecuencia no sería posible aplicar la declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria en unidades de actuación urbanística en los términos del artículo 53 de la Ley 388 de 1997.

5.4 En atención a lo dispuesto en el Decreto Nacional 019 de 2012 *mediante el cual se modificó el artículo 27 de la Ley 388 de 1997, incluyendo el **Parágrafo 3**, referente al procedimiento para planes parciales y con lo dispuesto en el Decreto Nacional 2181 de 2006 **"Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística"**, estableció en su artículo 24 el contenido de los planes parciales para las áreas sujetas a tratamiento de desarrollo, disposición que fue compilada por el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 y se encuentra en el artículo 2.2.4.1.4.1, debe*

indicarse que, en los diferentes instrumentos de planes parciales adoptados en el Distrito Capital, se incluye el correspondiente programa de ejecución el cual está relacionado tanto con las obras de cargas generales y locales como con el reparto equitativo de cargas y beneficios.

Dicho programa de ejecución se encuentra por lo general definido en el documento técnico de soporte el cual forma parte integral del instrumento adoptado y en consecuencia se considera que no podrían desconocerse los plazos y cronogramas allí establecidos con la aplicación del artículo 52 de la Ley 388 de 1997, correspondiente a la declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria.

5.5 En torno a la vigencia de los planes parciales, que deben ser ejecutadas por etapas, el Promotor del Plan Parcial en el Documento Técnico de Soporte que presenta para sustentar la solicitud de esta norma urbana, suele establecer un cronograma de ejecución indicando los periodos y términos en los que se surtirán dichas etapas, los cuales son meramente indicativas y no perentorias o de orden público, por cuanto no son incorporadas directamente al acto administrativo de adopción del Plan Parcial.

Cuando este tipo de eventos ocurra, es posible incluir la totalidad del predio en la Declaratoria y posteriormente, ante una posible enajenación forzosa, realizar el desenglobe por parte del titular del derecho real de dominio inscrito, con la anuencia y colaboración de la administración interesada, de conformidad con el lo dispuesto en el Decreto 960 de 1970, modificado por los Decretos 2148 de 1983, 2106 de 2019, 2163 de 1970 y 1069 de 2015 y someter a este procedimiento sólo la franja o sector de interés para el Distrito, es decir, aquella que está destinada a vivienda VIS/VIP o cuyo cronograma hubiese expirado.

Para este caso se requeriría efectuar un levantamiento topográfico para establecer el área total del sector de interés que se subdividiría del resto del inmueble, elaborar la respectiva resolución o escritura pública dependiendo el caso y ordenar la Inscripción ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, tanto de dicha división como de la medida de enajenación sobre el predio afectado.

De esta manera se da por atendida su solicitud.

Cordialmente,

ALBA CRISTINA MELO GOMEZ
SUBSECRETARIA JURIDICA

C.c.e.:

Anexo: N/A

Anexos Digitales: 0

Elaboró: JESUS MAURICIO SANCHEZ SANCHEZ-SUBSECRETARIA JURIDICA

Revisó: JESUS MAURICIO SANCHEZ SANCHEZ-SUBSECRETARIA JURIDICA |

Aprobó: ALBA CRISTINA MELO GOMEZ-SUBSECRETARIA JURIDICA