

MEMORANDO

PARA:	RODRIGO ERNESTO CARRASCAL ENRIQUEZ SUBDIRECCION DE GESTION DEL SUELO
DE:	SUBSECRETARIA JURIDICA ALBA CRISTINA MELO GOMEZ
ASUNTO:	CONCEPTO JURÍDICO SOBRE PREDIOS CON PARTE DE SU ÁREA DECLARADA ESTA AL INTERIOR DEL PERÍMETRO URBANO Y PARTE EN SUELO DE EXPANSIÓN URBANA (RESOLUCIÓN SDHT 965 DEL 2022)

Respetado doctor Rodrigo Ernesto:

Esta Subsecretaría recibió solicitud de concepto bajo el radicado No. 3-2025 - 4127, mediante el cual la Subdirección de Gestión del Suelo, solicita se absuelva el siguiente problema jurídico: *“¿Es viable iniciar el proceso de enajenación forzosa en pública subasta, conforme a lo establecido en el artículo 52 de la Ley 388 de 1997, respecto de los predios declarados como de desarrollo prioritario mediante la Resolución 965 de 2022, que presentan condiciones urbanísticas mixtas, es decir, cuando parte de su área se encuentra dentro del perímetro urbano y otra parte en suelo de expansión urbana? ¿En el evento de que la respuesta sea positiva, cuál es el método aplicable para surtir dicha enajenación?”*

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 2008, 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”.

Por tanto, los conceptos emitidos por esta Subsecretaría tienen como finalidad proporcionar elementos de juicio generales a las entidades del sector y las dependencias de la Secretaría Distrital del Hábitat-SDHT, 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.

1. Fundamento de la solicitud.

La solicitud de concepto se fundamenta en los siguientes antecedentes:

- La Secretaría Distrital del Hábitat mediante la Resolución 965 del 2022, identificó y declaró como de desarrollo prioritario inmuebles urbanizables no urbanizados ubicados al interior del perímetro urbano del Distrito Capital así:

“... Artículo 1. Identificar y declarar como de desarrollo prioritario los siguientes inmuebles urbanizables no urbanizados ubicados al interior del perímetro urbano del Distrito Capital, que cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 74 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 y 539 del Decreto Distrital 555 de 2021 - Plan de Ordenamiento Territorial los cuales se relacionan a continuación: ...”

- La Resolución 965 del 2022, declaró predios con condiciones urbanísticas mixtas, es decir, parte de su área declarada esta al interior del perímetro urbano y parte en suelo de expansión urbana.
- La Subdirección de Gestión del Suelo adelantó consulta a la Subsecretaría de Planeación Territorial de la Secretaría Distrital de Planeación - SDP en cuanto a que se establezcan las condiciones urbanísticas que puedan incidir o afectar el desarrollo urbanístico y/o el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y prioritario en predios con parte de su área declarada al interior del perímetro urbano y parte en suelo de expansión urbana.
- Al respecto la Secretaría Distrital de Planeación, manifestó lo siguiente mediante concepto con Rad. 2-2025-10050 del 26 de febrero de 2025, el cual se adjunta:

“... que los predios objeto de análisis presentan múltiples clasificaciones de suelo (urbano, de expansión y rural). Por lo tanto, cada área debe desarrollarse conforme a las disposiciones específicas aplicables según su asignación normativa. ...”

“...Respecto a la subdivisión de predios urbanos, el artículo 2.2.2.1.4.1.4 del Decreto 1077 de 2015 prohíbe esta práctica antes del proceso de urbanización, salvo en casos como:

- *Separación de áreas con distinta clasificación de suelo (de expansión o rural).*
- *Ejecución de obras de utilidad pública.*
- *Subdivisiones ordenadas por sentencia judicial en firme.*

- Ampliación de áreas dotacionales para mitigar impactos. (...)"

"... La subdivisión de predios en suelo de expansión también está restringida hasta la adopción del plan parcial. Sin embargo, el parágrafo del artículo 2.2.2.1.4.1.5 del Decreto 1077 de 2015 permite excepciones, autorizando la subdivisión por debajo de la extensión mínima de la unidad agrícola familiar si se obtiene la respectiva licencia expedida por los curadores urbanos o la autoridad municipal competente. Los predios resultantes deberán destinarse únicamente a los usos permitidos por el Plan de Ordenamiento Territorial o sus instrumentos complementarios. ..."

- Indica que en cumplimiento de las funciones de la Subdirección de Gestión de Suelo, se viene haciendo seguimiento a los predios incluidos en la Resolución 965 de 2022, a efectos de verificar el cumplimiento de la función social de la propiedad, con fundamento en el artículo 52 y siguientes de la Ley 388 de 1997. Como resultado de este seguimiento, se observan predios en condiciones urbanísticas mixtas que no cumplen con la función social de la propiedad, por lo que posiblemente habría lugar al inicio del proceso de enajenación forzosa en pública subasta.
- En atención a los aspectos descritos en el numeral anterior, se plantea la necesidad de precisar la posibilidad y/o la manera en que estos predios de características mixtas pueden someterse al trámite de enajenación forzosa que derivaría de su eventual incumplimiento de la función social de la propiedad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la Ley 388 de 1997.
- En tal sentido, la Subdirección de Gestión del Suelo, considera que estos predios mixtos podrían ser sometidos al trámite de enajenación forzosa mediante la subdivisión y/o desenglobe de los mismos, con fundamento en el concepto de la Secretaría Distrital de Planeación de Rad. 2-2025-10050 del 26 de febrero de 2025, citado anteriormente, y conforme al concepto emitido por la misma Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat, con Rad. 3- 2025-773 del 27 de enero de 2025, en el que, de manera general, se señala:

"...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.”, esta Subdirección considera que, en los casos donde los predios tienen parte de su área dentro del perímetro urbano y parte en suelo de expansión urbana, los propietarios pueden desarrollar su predio tramitando la licencia de subdivisión y, de manera paralela o posterior, la licencia de desarrollo para la porción ubicada en el perímetro urbano, cumpliendo así con los fines de la declaratoria.

Así, en caso de incumplimiento de la función social de la propiedad, la administración podrá, conforme a lo establecido en el artículo 55 de la Ley 388 de 1997 y demás normas complementarias sobre la materia, adelantar el procedimiento de enajenación forzosa únicamente sobre la franja de interés para el Distrito, garantizando el cumplimiento del instrumento.”

2. Marco Normativo

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

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.”

3. Problema Jurídico.

De acuerdo con la consulta efectuada ante esta Subsecretaría y los antecedentes presentados, se plantea el siguiente problema jurídico:

“¿Es viable iniciar el proceso de enajenación forzosa en pública subasta, conforme a lo establecido en el artículo 52 de la Ley 388 de 1997, respecto de los predios declarados como de desarrollo prioritario mediante la Resolución 965 de 2022, que presentan condiciones urbanísticas mixtas, es decir, cuando parte de su área se encuentra dentro del perímetro urbano y otra parte en suelo de expansión urbana? ¿En el evento de que la respuesta sea positiva, cuál es el método aplicable para surtir dicha enajenación?”

4. Consideraciones Jurídicas.

Para absolver la consulta, resulta necesario en primer lugar plasmar los fundamentos normativos que enmarcan el presente asunto.

La Constitución Política de Colombia, en el 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.

La Corte Constitucional, en sentencia C-595/99, MP, Carlos Gaviria Díaz, Expediente D-2292 ha señalado lo siguiente:

“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”

De igual manera, la alta Corte precisa en la sentencia C-428 de 1994, MP, Antonio Barrera Carbonell, Expediente D- 545 lo siguiente:

“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”

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

“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, 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 cum-

plimiento. En todo caso esta declaratoria podrá preverse directamente en el contenido del plan de ordenamiento.” (resalte y subrayado fuera de texto)

Así mismo, el Decreto 555 de 2021, en los artículos 539, 541 y 542 establece lo siguiente:

“(…) Artículo 539. Declaratoria de desarrollo, construcción y uso prioritarios, sujeta a venta forzosa en pública subasta. Podrán ser declarados de desarrollo o construcción o uso prioritario, objeto de venta forzosa en pública subasta por incumplimiento de la función social de la propiedad, los siguientes inmuebles:

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 de los dos años siguientes a su declaratoria.

4. Las edificaciones que sean de propiedad pública distrital o de propiedad privada abandonadas, suutilizadas 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, dentro de los dieciocho (18) meses, contados a partir de su declaratoria, de acuerdo con los estudios técnicos, sociales y legales que realice la entidad encargada por el alcalde distrital.

Parágrafo 1. Los inmuebles objeto de la declaratoria de desarrollo, construcción o uso prioritarios podrán ser objeto, de los procesos de enajenación voluntaria y expropiación o del derecho de preferencia, mientras transcurren los plazos establecidos en la Ley [388](#) de 1997.

Parágrafo 2. En el Programa de Ejecución, que hace parte del Plan Distrital de Desarrollo Económico y Social, también se podrán declarar de desarrollo, construcción, habilitación o uso prioritario otros predios. (...)” (resalte y subrayado fuera de texto)

“(…) Artículo 541. Identificación de los inmuebles y seguimiento a su urbanización, edificación o uso. La Secretaría Distrital del Hábitat o la entidad que haga sus veces determinará los inmuebles que reúnan las condiciones para ser sometidos a la venta forzosa en pública subasta si no se urbanizan, construyen o habilitan en los plazos definidos en la Ley [388](#) de 1997 y realizará las publicaciones y notificaciones aplicables, así como el seguimiento al estado y comportamiento de los inmuebles.

Una vez establecido el listado de los predios y realizadas las notificaciones, las entidades del sector hábitat plantearán a los propietarios de suelo alternativas de urbanización, construcción y uso de los terrenos, con apoyo en los instrumentos financieros de la política de vivienda o mediante la formulación de proyectos públicos o público-privados.

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. (...).

Por otro lado, se tiene como antecedente el artículo 74 del Acuerdo Distrital 761 de 2022- Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024 "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI", el cual incluyó el instrumento de las Declaratorias de Desarrollo y Construcción Prioritaria y de Bienes en Desuso, como parte de los aspectos normativos e institucionales que desde el Plan de Ordenamiento Territorial permitirán la generación de suelo y producción de vivienda en los siguientes términos:

"Artículo 74. Declaratoria de Desarrollo y Construcción Prioritaria y de Bienes en Desuso. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 52 y siguientes de la Ley 388 de 1997: Se declara el desarrollo prioritario de los predios o inmuebles urbanizables no urbanizados, o urbanizados no edificados, o abandonados, subutilizados o no utilizados en más de un 60% de su área, en los términos definidos en la citada ley. La Secretaría Distrital de Hábitat, identificará los terrenos, inmuebles y edificaciones, a que hace referencia el presente artículo y expedirá los actos administrativos de declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria, o de habilitación y uso de edificaciones, según corresponda, en los cuales enlistará los predios, publicará dichas decisiones en la Gaceta de Urbanismo y Construcción de Obra y las notificará en los términos legales.

Parágrafo 1. En firme el acto administrativo de identificación del predio, respecto de cada uno, empezará a correr el plazo de que trata el artículo 52 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 64 de la Ley 1537 de 2012. Vencido el término de la declaratoria sin que se adelanten actos inequívocos respecto del cumplimiento de la función social que le corresponde al inmueble, este quedará afecto a la generación de suelo, así como a la construcción de vivienda y usos complementarios. Este evento dará lugar a la iniciación del proceso de enajenación forzosa en pública subasta en los términos que para el efecto establezca la Secretaría Distrital de Hábitat con sujeción a la normatividad aplicable.

Parágrafo 2. La Secretaría Distrital del Hábitat adelantará el proceso de enajenación forzosa en pública subasta de los inmuebles que no cumplan con las obligaciones derivadas de lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 388 de 1997, conforme a lo señalado en el presente Acuerdo, que no sean habilitadas y destinadas a los usos establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen dentro de los plazos legales aplicables, con sujeción al procedimiento legal (...).

De igual manera, ahora el artículo 146 del actual Plan Distrital de Desarrollo "Bogotá Camina Segura" Acuerdo Distrital 927 de 2024 señala que:

"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 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.”

Vista la anterior normativa, se tiene que el artículo 52 en los numerales 1 y 2 establece que el Desarrollo y Construcción Prioritaria puede darse por incumplimiento de la función social de la propiedad sobre i.) “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.” y ii) “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.”; circunstancias ratificadas en los numerales 1 y 2 del artículo 539 del Decreto 555 de 2021.

Esto lleva a entender que las normas en cuestión contemplan la posibilidad de que la declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria se materialice tanto para terrenos localizados en suelo de expansión urbana, que no se urbanicen dentro de los tres (3) años siguientes a su declaratoria, así como para terrenos localizados en suelo urbano que se encuentren en la categoría de “urbanizables no urbanizados”, que no se urbanicen dentro de los dos (2) años siguientes a su declaratoria.

Frente a esto, de manera inicial puede concebirse que las normas no excluyen la posibilidad que dentro de una declaratoria de Desarrollo, Construcción y uso Prioritarios confluyan predios con condiciones urbanística mixtas, desde que correspondan a las mencionadas en la presente consulta, es decir, que se encuentren en parte en perímetro urbano y en parte en suelo de expansión urbana.

Sin embargo, para atender adecuadamente la consulta, resulta pertinente definir que se entienda por suelo urbano y que por suelo de expansión urbana, junto con sus características y tratamientos.

Para tal efecto, los artículos 31 y 32 de la Ley 388 de 1997 establecen lo siguiente:

“ARTÍCULO 31.- Suelo urbano. Constituyen el suelo urbano, las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial. Las áreas que conforman el suelo urbano serán delimitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos. En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitarios.

ARTÍCULO 32.- Suelo de expansión urbana. Constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los Programas de Ejecución. La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social. Dentro de la categoría de suelo de expansión podrán incluirse áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y las condiciones para su desarrollo mediante su adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios, pero cuyo desarrollo estará condicionado a la adecuación previa de las áreas programadas.” (resalte y subrayado fuera de texto)

Como se puede observar, el suelo urbano difiere del de expansión urbana, en que mientras que el primero se encuentran las áreas destinadas a usos urbanos por el Plan de Ordenamiento Territorial, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso, el segundo se ajusta a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social, es decir, que mientras que el suelo urbano ya cuenta con la infraestructura vial y de servicios públicos, el de expansión urbana se tiene que ir ajustando a las posibilidades de crecimiento de la ciudad.

Lo anterior significa, que el tratamiento de desarrollo urbanístico también es diferente, por las condiciones propias de los mismos, en la medida en que dentro del suelo urbano, se pueden ubicar zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial. Además, las áreas que conforman el suelo urbano son delimitadas por perímetros y pueden incluir los centros poblados de los corregimientos.

Por su parte, dentro de la categoría de suelo de expansión urbana, se pueden incluir las áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y las condiciones para su desarrollo mediante su adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios, pero cuyo desarrollo está condicionado a la adecuación previa de las áreas programadas.

Conforme a esto y pese a la postura de la Secretaría Distrital de Planeación plasmada en concepto con radicación No. 2-2025-10050 del 26 de febrero de 2025, en la que indica que frente a los eventos en que dentro de la declaratoria de desarrollo confluyan predios que presentan condiciones urbanísticas mixtas (parte de su área se encuentra dentro del perímetro urbano y otra parte en suelo de expansión urbana) “... **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.**”, esta Subdirección considera que, en los casos donde los predios tienen parte de su área dentro del perímetro urbano y parte en suelo de expansión urbana, los propietarios pueden desarrollar su predio tramitando la licencia de subdivisión y, de manera paralela o posterior, la licencia de desarrollo para la porción ubicada en el perímetro urbano, cumpliendo así con los fines de la declaratoria. (...)”, Así, en caso de incumplimiento de la función social de la propiedad, la administración podrá, conforme a lo establecido en el artículo 55 de la Ley 388 de 1997 y demás normas complementarias sobre la materia, adelantar el procedimiento de enajenación forzosa únicamente sobre la franja de interés para el Distrito, garantizando el cumplimiento del instrumento.”, y teniendo en cuenta que la normatividad regulatoria del presente asunto no es excluyente respecto a dicha posibilidad, de manera inicial esta hipótesis puede considerarse como válida.

Sin embargo, pese a que la consulta en cuestión tiene como fundamento, un caso especial acaecido con ocasión de la expedición de la Resolución 965 del 30 de diciembre de 2022 expedida por la Secretaría Distrital del Hábitat, es necesario analizar el problema jurídico planteado, en relación con dicho acto administrativo.

Así las cosas, en esta resolución se observan los siguientes aspectos que vale la pena resaltar:

En primer lugar, en la parte considerativa cita el evento contenido en el numeral 2° del artículo 52 de la Ley 388 de 1997 para efectos de fundamental la declaratoria de desarrollo prioritario relacionado con la referida resolución. Este es:

“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:

(...)

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. (...) (resalte y subrayado fuera de texto)

De igual manera, se fundamentó la Resolución 965 del 30 de diciembre de 2022 en el artículo 539 del Decreto Distrital 555 de 2021 que a la letra reza:

“Artículo 539. Declaratoria de desarrollo, construcción y uso prioritarios, sujeta a venta forzosa en pública subasta. Podrán ser declarados de desarrollo o construcción o uso prioritario, objeto de venta forzosa en pública subasta por incumplimiento de la función social de la propiedad, los siguientes inmuebles:

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 de los dos años siguientes a su declaratoria.

4. Las edificaciones que sean de propiedad pública distrital o de propiedad privada abandonadas, 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, dentro de los dieciocho (18) meses, contados a partir de su declaratoria, de acuerdo con los estudios técnicos, sociales y legales que realice la entidad encargada por el alcalde distrital.

Parágrafo 1. Los inmuebles objeto de la declaratoria de desarrollo, construcción o uso prioritarios podrán ser objeto, de los procesos de enajenación voluntaria y expropiación o del derecho de preferencia, mientras transcurren los plazos establecidos en la Ley 388 de 1997.

Parágrafo 2. En el Programa de Ejecución, que hace parte del Plan Distrital de Desarrollo Económico y Social, también se podrán declarar de desarrollo, construcción, habilitación o uso prioritario otros predios.” (resalte y subrayado fuera de texto)

También se tuvo como fundamento de la resolución en mención, **“Que en cumplimiento de las normas previamente citadas, la Subsecretaría de Planeación y Política de la Secretaría Distrital del Hábitat, adelantó los estudios necesarios para la identificación de los terrenos ubicados al interior del perímetro urbano del Distrito Capital de Bogotá que cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 74 del referido acuerdo, en con-**

cordancia con el artículo 52 de la Ley 388 de 1997, 539 y s.s. del Decreto Distrital 555 de 2021 - Plan de Ordenamiento Territorial para ser declarados de Desarrollo Prioritario, consolidado en el "Documento Técnico de Soporte de la Declaratoria de Desarrollo Prioritario de Predios en el Distrito Capital", el cual hace parte integral de la presente resolución". (resalte y subrayado fuera de texto)

Así mismo, en el final de la parte considerativa se indica **"Que en virtud de lo establecido en los artículos 52 de la Ley 388 de 1997, 74 del Acuerdo Distrital 761 de 2020, y 539 y s.s. del Decreto 555 de 2021 - Plan de Ordenamiento Territorial, los propietarios de los inmuebles identificados en esta resolución contarán con un plazo de dos (2) años a partir de la fecha en que quede en firme el presente acto administrativo respecto de cada predio, para desarrollarlo de conformidad con la norma urbanística vigente. Dicho proceso deberá estar soportado por el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas conforme la respectiva licencia de urbanización y de acuerdo con las entregas de las zonas de cesión conforme la normatividad vigente."** (resalte y subrayado fuera de texto)

Por otro lado, en el artículo 1° de la parte resolutive, relaciona los **inmuebles urbanizables no urbanizados ubicados al interior del perímetro urbano** del Distrito Capital, objeto de la declaratoria de desarrollo prioritario. Así mismo, en el parágrafo 1 de dicho artículo, establece que **"la declaratoria e identificación que se hace con el presente acto, implica que el propietario y/o poseedor adelante el desarrollo urbanístico del predio dentro de los términos definidos en el artículo 52 de la Ley 388, el Decreto Distrital 555 del Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo reglamenten o desarrollen, y bajo las consideraciones del presente acto"**. (resalte y subrayado fuera de texto)

En el artículo 2° se señala que los inmuebles identificados en el artículo 1° quedarán sujetos a los procedimientos y plazos establecidos en el artículo 52 y siguientes de la Ley 388 de 1997, ratificando en el artículo 6°, que una vez en firme el acto administrativo, respecto de cada inmueble en particular, empezará a correr el plazo de que trata el numeral 2° del artículo 52 de la Ley 388 de 1997.

Como se puede observar, la Resolución 965 del 30 de diciembre de 2022 de la Secretaría Distrital del Hábitat, se encarga de identificar y declarar predios de desarrollo prioritario en el Distrito Capital, de manera exclusiva para los inmuebles indicados en el numeral 2° del artículo 52 de la Ley 388 de 1997, es decir, **para terrenos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano**, teniendo en cuenta que así se encuentra motivado dicho acto administrativo, en la medida en que la normatividad invocada se concentra específicamente en esta situación, mas no contempla en ningún momento los terrenos ubicados en suelo de expansión, tanto así que incluso, los enumera e identifica en el artículo 1°, e impone el conteo de los plazos respectivos para el inicio del proceso de enajenación forzosa en pública subasta, contenidos en numeral 2° del artículo 52 de la Ley 388 de 1997.

Ahora bien, si dentro del proceso de seguimiento a los predios incluidos en la referida resolución, se han encontrado predios en condiciones urbanísticas mixtas, que no cumplieron con la función social de la propiedad, se debe mencionar que el acto administrativo en mención se encuentra viciado de nulidad, toda vez que de conformidad con las causales establecidas en el artículo 137 del CPACA, se entiende que fue expedido con infracción de las normas en que deberían fundarse y/o con falsa motivación, en tanto aplicó de manera incorrecta la normatividad reguladora para su expedición o esta pudo ser desconocida, aunado a que tampoco se encuentra motivado en debida forma.

Lo anterior, en tanto se omitió tener como fundamento de la decisión, el numeral 1° del artículo 72 de la Ley 388 de 1997, que contempla la iniciación del proceso de enajenación forzosa en pública subasta, por incumplimiento de la función social de la propiedad, también sobre los terrenos localizados en suelo de expansión, lo que implicaría de antemano, que los términos a contabilizar para efectos de dar inicio a dicho procedimiento, sean diferentes cuando se trate de terrenos ubicados en suelo urbano, que corresponde a los dos (2) años siguientes a su declaratoria, mientras que para el suelo de expansión es de tres (3) años siguientes a su declaratoria.

Aunado a lo anterior, se observa que en la expedición de la resolución en cuestión, se desconoció lo establecido en el artículo 74 del Acuerdo 761 de 2020, que impone a la Secretaría Distrital del Hábitat la identificación de los terrenos que tengan la condición de urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificadas 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, para efectos de declarar su desarrollo, construcción y uso prioritarios, esto por cuanto en la resolución en cuestión, los predios identificados al parecer corresponden en su totalidad a inmuebles urbanizables no urbanizados ubicados al interior del perímetro urbano del Distrito Capital, desconociendo o ignorando que algunos de estos también se encuentran ubicados en suelo de expansión.

En este orden de ideas, en aras de absolver el problema jurídico planteado, esta Subsecretaría considera que no es viable iniciar el proceso de enajenación forzosa en pública subasta, conforme a lo establecido en el artículo 52 de la Ley 388 de 1997, respecto de los predios declarados como de desarrollo prioritario mediante la Resolución 965 de 2022 expedida por la SDHT, que presentan condiciones urbanísticas mixtas, toda vez que sobre los predios que hacen parte de este acto administrativo y tienen la condición mixta de estar en suelo urbano y rural, no se cumple la finalidad del instrumento previsto como declaratoria de desarrollo prioritario; dado que para estos predios existe la condición de desarrollo conforme los instrumentos previstos en el Plan de Ordenamiento Territorial POT según la clasificación de suelo.

Si bien, la Resolución en mención goza de la presunción de legalidad, tras haber sido expedida en debida forma, de acuerdo con el concepto emitido por la Secretaría Distrital de Pla-

neación, se debe tener en cuenta que el tratamiento de desarrollo para el suelo urbano y el de expansión urbana es diferente como se ha indicado previamente, por lo que la Secretaría Distrital del Hábitat se vería incurso en asumir trámites innecesarios y costos adicionales a los presupuestados, lo cual podría desencadenar demandas, investigaciones y posibles sanciones disciplinarias y fiscales.

Así las cosas, se sugiere que el área encargada estudie la posibilidad de revocar parcialmente la Resolución 965 del 30 de diciembre de 2022, en el sentido de excluir de esta, los predios que ostenten condiciones urbanísticas mixtas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 del CPACA, en la medida en que se considera que se configura la causal contenida en el numeral 1° “Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley”, o que en su defecto, se analice la posibilidad de hacer uso del medio de control de simple nulidad consagrado en el artículo 137 del CPACA., esto con el fin de prevenir el daño antijurídico en contra de la entidad.

En los anteriores términos queda absuelta su consulta.

Cordialmente,

ALBA CRISTINA MELO GOMEZ
SUBSECRETARIA JURIDICA

c.c.e.:

Anexo: N/A

Anexos Digitales: 0

Elaboró: OLGA ALEJANDRA ARAQUE SOLANO-SUBSECRETARIA JURIDICA

Revisó: ALBA CRISTINA MELO GOMEZ-SUBSECRETARIA JURIDICA |

Aprobó: ALBA CRISTINA MELO GOMEZ-SUBSECRETARIA JURIDICA