

MEMORANDO

PARA:	RODRIGO ERNESTO CARRASCAL ENRIQUEZ SUBDIRECCION DE GESTION DEL SUELO
DE:	SUBSECRETARIA JURIDICA ALBA CRISTINA MELO GOMEZ
ASUNTO:	CONCEPTO LOS OLIVOS RADICADO 3-2024-3366

Estimado Rodrigo,

Esta Subsecretaría recibió la comunicación de la Subdirección de Gestión del Suelo, con radicado 3-2024-3366, en la cual se solicita un concepto jurídico, en los siguientes términos:

“1. ¿Cuál es el marco normativo aplicable para resolver la solicitud de certificación requerida por RenoBo, considerando que el Decreto Distrital 448 de 2014 fue derogado por el Decreto Distrital 563 del 24 de noviembre de 2023?”

2. ¿Cuál es el procedimiento aplicable para dar trámite a la solicitud de certificación de la condición de proyecto asociativo del desarrollo inmobiliario ejecutado "Los Olivos", presentada por RenoBo?. (...)”

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 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, 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, interpretación de esta Secretaría.

2. Análisis y contexto para resolver la consulta propuesta.

La Subdirección de Gestión del Suelo, con fundamento en lo expuesto por la Subsecretaría de Planeación y Política en el radicado 3-2024-2797 del 24 de abril de 2024, solicita establecer qué norma se debe aplicar para la consulta que presentó RENOBO mediante el radicado 1-2023-11442 de 16 de marzo de 2023 en cuanto se expidió Decreto Distrital 563 del 24 de noviembre de 2023 *"Por medio del cual se reglamenta la protección a moradores y actividades productivas en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"*, que derogó el Decreto Distrital 448 de 2014.

Al respecto, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

La Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá – RENOBO mediante el radicado No. 1-2023-11442 del 16 de marzo de 2023, con fundamento en el Decreto Distrital 448 de 2014 *"Por medio del cual se reglamenta la política de incentivos para la generación de proyectos de renovación urbana que promueven la protección de los propietarios y moradores originales y su vinculación a dichos proyectos y se dictan otras disposiciones"* solicitó a la Secretaría Distrital del Hábitat, la certificación en la que se indique que el proyecto "Los Olivos" es de aquellos que la norma denomina "Asociativos", para que la Secretaría Distrital de Planeación pueda aplicar la conservación del estrato socioeconómico a los propietarios y moradores originales según lo establecido en el artículo 8 de la norma ídem.

Posteriormente, con el radicado n.º 2-2023-33538 del 20 de abril de 2023, la Secretaría Distrital del Hábitat le solicitó a RENOBO, previo a resolver la emisión de la certificación, lo siguiente: *"(...) a efectos de evaluar la situación con el apoyo de otras áreas al interior de la Secretaría, en caso de que la ERU considere que dicho proyecto puede ser considerado como un proyecto asociativo, nos permitimos solicitar que se remita la información que soporte dicha calidad y se avale, por parte de su entidad, que se lleve a cabo la verificación de que el mismo cumple con los requisitos establecidos en el parágrafo 2 del artículo 3 y 8 del Decreto Distrital 448 de 2014."*

La Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá – RENOBO mediante el radicado SDHT n.º 1-2023-31188 del 24 de julio de 2023, señaló: *"con el objetivo de que la Secretaría Distrital del Hábitat cuente con la información suficiente que le permita certificar la condición de proyecto asociativo del desarrollo inmobiliario denominado "Los Olivos", gestionado por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá en los términos del artículo 3 del Decreto Distrital 448 de 2014, a continuación, se presenta el cumplimiento de cada condición normativa"*

El 6 de septiembre de 2023 con radicado No. 3-2023-6426, con fundamento en la documentación y la información que presentó RENOBO, la Subdirección de Gestión del Suelo solicitó a la Subsecretaría Jurídica la emisión de un concepto en relación al trámite y viabilidad de la expedición de la certificación, para lo cual realizaron las siguientes preguntas:

“1. ¿Qué dependencia(s) puede(n) definir conforme a sus funciones, que un proyecto puede considerarse como asociativo aún después de ser aprobado, en los términos del artículo 3° del Decreto Distrital 448 de 2014?

2. Considerando que Renobo manifiesta que, el proyecto "Los Olivos" cumple las condiciones normativas definidas para denominar un desarrollo inmobiliario como "Asociativo" ¿Puede la SDHT pronunciarse señalando que encuentra procedente definir como asociativo el Proyecto, conforme a las consideraciones señaladas por Renobo y según lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 3° ídem?

3. ¿Qué tipo de comunicación (Oficio, Resolución) debería expedir la SDHT para definir el carácter asociativo del Proyecto "Los Olivos" y que dependencia(s) puede(n) suscribirlo?"

Frente a la consulta, mediante el radicado 3-2023-7492 del 18 de octubre de 2023, la Subsecretaría Jurídica, señaló lo siguiente:

“1. ¿Qué dependencia(s) puede(n) definir conforme a sus funciones, que un proyecto puede considerarse como asociativo aún después de ser aprobado, en los términos del artículo 3° del Decreto Distrital 448 de 2014?

Al respecto, se asume que su pregunta se refiere a la definición de un proyecto como asociativo, aun después de la adopción del instrumento de planeación, esto es, no que ya haya sido aprobado como asociativo, pues de ser ese caso ya estaría aprobado como tal, de tal forma que no tendría cabida darle una definición de asociativo por la Secretaría Distrital del Hábitat.

Aclarado lo anterior, si se trata de un proyecto urbanístico que ya fue aprobado mediante un instrumento de planeación, se da la posibilidad que la Secretaría Distrital del Hábitat lo defina como asociativo para la ejecución. En cuyo caso, se estima que conforme al Decreto Distrital 121 de 2008 la Subsecretaría de Planeación y Política al liderar la política habitacional tiene a su cargo, entre otros, definir proyectos urbanísticos que puedan incorporar medidas tendientes a la promoción de la protección a los propietarios y moradores originales, y a su turno, la Subdirección de Gestión del Suelo en el marco de sus funciones tiene a su cargo las acciones requeridas para dar aplicación a los instrumentos de planeación y gestión del suelo, así como los programas y proyectos que permitan concretar la política habitacional del Sector Hábitat.

Así, en el marco de dichas funciones se podría determinar los casos en que puedan darse proyectos que alcancen el carácter de asociativo, y que serían los que pueden en su oportunidad observar la Secretaría de Planeación para efectos del otorgamiento de incentivos en línea con el Decreto Distrital 448 de 2014.

2. Considerando que Renobo manifiesta que, el proyecto "Los Olivos" cumple las condiciones normativas definidas para denominar un desarrollo inmobiliario como "Asociativo" ¿Puede la SDHT pronunciarse señalando que encuentra procedente definir como asociativo el Proyecto,

conforme a las consideraciones señaladas por Renobo y según lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 3° ídem?

Como se anotó, le corresponde a la dependencia responsable revisar el expediente remitido por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. – RenoBo, y de acuerdo con ello, determinar qué tipo de solicitud se está presentando, si es que se trata de un caso diferente que no cumple las condiciones ya otorgadas por el Decreto 448 de 2014 para que un proyecto se tenga como asociativo, y resulte que esta Secretaría pueda definirlo como tal.

3. ¿Qué tipo de comunicación (Oficio, Resolución) debería expedir la SDHT para definir el carácter asociativo del Proyecto “Los Olivos” y que dependencia(s) puede(n) suscribirlo?

Según lo mencionado en su consulta esta Secretaría no ha recibido solicitudes previas relacionadas con la aplicación del parágrafo 2 del artículo 3 del Decreto Distrital 448 de 2014 hasta la del proyecto “Los Olivos” que radicó la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. – RenoBo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se verificó que no existe un procedimiento distinto a lo indicado parágrafo 2 del artículo 3 del Decreto Distrital 448 de 2014; por lo tanto, esta Subsecretaría considera que, la norma no prevé una formalidad específica para ello; por tanto, se considera que en cada caso particular que la Entidad defina que un proyecto se puede considerar como asociativo, para efecto de ser beneficiario de los incentivos previstos en el Decreto Distrital 448 de 2014, lo podrá comunicar precisando las razones y fundamentos, con los respectivos sopor-tes, sin que se requiera la formalidad de una resolución.”

Por su parte, la Subsecretaría de Planeación y Política mediante el radicado n.º 3-2024-2797 del 24 de abril de 2024, previo a pronunciarse frente a la solicitud de RENOBO, advierte un cambio normativo, referente a que el Decreto Distrital 448 de 2014 fue derogado por el Decreto Distrital 563 de 2023.

2.1. Problema Jurídico

Conforme lo antecedentes presentados y de acuerdo con la consulta realizada por la Subdirección de Gestión del Suelo de la SDHT, corresponde a esta Subsecretaría determinar la norma que debe aplicarse en el estudio de la solicitud realizada por RENOBO relacionada con determinar si el proyecto “Los Olivos” se trata de un proyecto asociativo, teniendo en cuenta que la misma se realizó el 16 de marzo de 2023 y el cambio normativo se presentó el 24 de noviembre del mismo año.

2.2. Análisis de la Subsecretaría Jurídica

2.2.1. Los efectos de las normas en el tiempo y el régimen de transición contempaldo en el Decreto Distrital 563 de 2023.

Para resolver el problema jurídico planteado, se requiere analizar lo que la doctrina y la jurisprudencia ha definido como los efectos normativos en el tiempo, entre los cuales están la retroactividad, la retrospectividad y la ultraactividad de las normas, así como revisar las disposiciones normativas relacionadas con la transitoriedad del Decreto Distrital 448 de 2014.

Así las cosas, debe tenerse en cuenta que el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, señala lo siguiente:

“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”

De acuerdo con lo citada norma, en cada caso se debe analizar la fecha en que se iniciaron las actuaciones para determinar la norma que debe aplicarse, con el fin de establecer si aplica la retrospectividad o la ultraactividad de las normas.

Por su parte, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-619 de 2001 realizó un análisis de la regla general de la irretroactividad de la norma, para poder explicar las distintas situaciones en las que puede presentarse cuando ocurre un cambio normativo, respecto de actuaciones que se encuentran en trámite. Al respecto indicó lo siguiente:

“Con fundamento en las normas constitucionales transcritas, puede afirmarse que en relación con los efectos de la ley en el tiempo la regla general es la irretroactividad, entendida como el fenómeno según el cual la ley nueva rige todos los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia. Obviamente, si una situación jurídica se ha consolidado completamente bajo la ley antigua, no existe propiamente un conflicto de leyes, como tampoco se da el mismo cuando los hechos o situaciones que deben ser regulados se generan durante la vigencia de la ley nueva. La necesidad de establecer cuál es la ley que debe regir un determinado asunto, se presenta cuando un hecho tiene nacimiento bajo la ley antigua pero sus efectos o consecuencias se producen bajo la nueva, o cuando se realiza un hecho jurídico bajo la ley antigua, pero la ley nueva señala nuevas condiciones para el reconocimiento de sus efectos.

(...)

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, la norma general que fija la ley es el efecto general inmediato de las nuevas disposiciones procesales, salvo en lo referente a los términos que hubiesen empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, las cuales continúan rigiéndose por la ley antigua.” (Subrayado por fuera del texto original)

De acuerdo con la citada jurisprudencia, se abordan las posibles situaciones que se pueden presentar cuando ocurre un cambio normativo, para determinar, que el caso que presenta dificultad es aquel en el cual durante el trámite se presenta la derogación o modificación de la norma que estaba vigente

en el momento de iniciar la actuación, frente a la cual la Corte Constitucional, señala que debe aplicarse la norma vigente al momento de los hechos.

Frente a lo anterior, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-763 de 2002 define el concepto de ultraactividad de la norma en los siguientes términos:

“La ultraactividad de la ley es un problema de aplicación de la ley en el tiempo y esta íntimamente ligada al principio de que todo hecho, acto o negocio jurídico se rige por la ley vigente al momento de su ocurrencia, realización o celebración. Dentro de la Teoría General del Derecho, es clara la aplicación del principio “Tempus regit actus”, que se traduce en que la norma vigente al momento de sucederse los hechos por ella prevista, es la que se aplica a esos hechos, aunque la norma haya sido derogada después. Esto es lo que explica la Teoría del Derecho, la denominada ultraactividad de las normas, que son normas derogadas, que se siguen aplicando a los hechos ocurridos durante su vigencia. Este fenómeno se presenta en relación con todas las normas jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza: civil, comercial, penal, etc.” (Subrayado por fuera del texto original)

Igualmente, en la Sentencia de C-177 de 2005 la Corte explica los conceptos de retroactividad y retrospectividad de las normas en los siguientes términos:

“Se considera que la ley tiene efectos retroactivos cuando se aplica a situaciones ya definidas o consolidadas de acuerdo con leyes anteriores. Por su parte, el concepto de retrospectividad significa que las nuevas normas se aplican inmediatamente, a partir del momento de iniciación de su vigencia, a los contratos de trabajo en curso.”

Las anteriores consideraciones jurisprudenciales, son claras en explicar lo criterios que deben tenerse en cuenta cuando ocurre un cambio normativo. Así, se destaca que por regla general, es fundamental determinar la norma que se encontraba vigente al iniciar las actuaciones o diligencias, para determinar si el trámite iniciado debe culminar con la norma anterior, vigente el inicio de la actuación pese a que haya sido derogada posteriormente.

Ahora bien, conforme con lo anterior, debe tenerse en cuenta que el Decreto Distrital 563 de 2023 “Por medio del cual se reglamenta la protección a moradores y actividades productivas en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”, contempló un régimen de transición para la aplicación de sus normas en donde se definió lo siguiente:

“Artículo 45. Transición. Las acciones o actuaciones urbanísticas que cuenten con anuncio de proyecto; las solicitudes de licencia que se encuentren radicadas en legal y debida forma ante cualquier Curaduría Urbana; los planes parciales de renovación urbana que se encuentren en trámite ante la Secretaría Distrital de Planeación bajo el régimen normativo del Decreto Distrital [190](#) de 2004 o que hayan iniciado el proceso de gestión predial en proyectos de iniciativa pública al momento de la entrada en vigencia del presente decreto y; los proyectos que acrediten documentos que contengan acuer-

dos o contratos debidamente suscritos entre el desarrollador y el propietario del predio para su adquisición, no serán objeto de las disposiciones aquí contenidas.

Los proyectos financiados por la Banca Multilateral a los que apliquen políticas y salvaguardas sociales y en los cuales exista un plan de reasentamiento, no serán objeto de las disposiciones contenidas en el presente decreto.”

Conforme con todo lo expuesto, si el proyecto de consulta cumple con las características señaladas en el artículo 45 del decreto antes mencionado, por haber iniciado las gestiones con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Distrital 563 de 2023, podrá culminar el trámite conforme lo dispuesto en el Decreto Distrital 448 de 2014.

3. Conclusiones

De acuerdo con el anterior análisis, se da respuesta a cada uno de los interrogantes planteados en la solicitud de concepto, de la siguiente manera:

“1. ¿Cuál es el marco normativo aplicable para resolver la solicitud de certificación requerida por RenoBo, considerando que el Decreto Distrital 448 de 2014 fue derogado por el Decreto Distrital 563 del 24 de noviembre de 2023?”

En el presente asunto, para determinar el marco normativo que de aplicase, se debe determinar la fecha en la cual se iniciaron las actuaciones para solicitar la aplicación del Decreto Distrital 448 de 2014 por parte de RENOBO.

De acuerdo con la documentación que se adjuntó a la presente consulta, se evidencia que el trámite objeto de consulta se remitió a la Secretaría Distrital del Hábitat con la solicitud que presentó RENOBO mediante la radicación n.º 2-2023-33538 del 20 de abril de 2023, por lo cual para la fecha en que se realizó la solicitud de certificación, la norma vigente era el Decreto Distrital 448 de 2014.

Según los distintos efectos normativos de las normas en el tiempo, cuando hay un cambio normativo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 establecen, que pese a que en principio las normas no producen efectos hacia el pasado y las normas derogadas no tienen efectos, se presenta el fenómeno de la ultraactividad de la norma, el cual nos señala que en un asunto en el cual se inicia su trámite en vigencia de una norma y que durante su desarrollo, se presenta un cambio normativo, la norma derogada seguirá produciendo efectos respecto de los asuntos que se encontraban en trámite previa a su modificación.

Dicha situación además fue contemplada en el régimen de transición de la norma contemplado en el Decreto Distrital 563 de 2023, en cuyo artículo 45 específicamente se indica que “(...) *los proyectos que acrediten documentos que contengan acuerdos o contratos debidamente suscritos entre el desarrollador y el propietario del predio para su adquisición, no serán objeto de las disposiciones aquí contenidas.*”.

Así las cosas, para el presente caso la norma aplicable corresponde al Decreto Distrital 448 de 2014, esto por cuanto, se cumple con las condiciones de aplicación del régimen de transición señalado en el artículo 45 del Decreto Distrital 563 de 2023, o porque en caso de no cumplirlas se debe aplicar la norma vigente al momento de su radicación o solicitud inicial, esto en aplicación del principio de ultra-tractividad de la ley, antes mencionado. Lo anterior, dado que se presentó la solicitud de certificación del proyecto "Los Olivos" como un desarrollo inmobiliario "Asociativo" por parte de RENOBO el 20 de abril de 2023, en vigencia del Decreto Distrital 448 de 2014, y encontrarse dicha solicitud en estudio por parte de la Secretaría Distrital del Hábitat de manera previa o anterior a la expedición del Decreto Distrital 563 de 2023.

2. ¿Cuál es el procedimiento aplicable para dar trámite a la solicitud de certificación de la condición de proyecto asociativo del desarrollo inmobiliario ejecutado "Los Olivos", presentada por RenoBo?. (...)"

Al respecto, hecha la precisión del marco normativo aplicable al caso en la respuesta a la pregunta anterior, se reitera lo indicado previamente por la Subsecretaría Jurídica en relación con que "(...) se verificó que no existe un procedimiento distinto a lo indicado parágrafo 2 del artículo 3 del Decreto Distrital 448 de 2014; por lo tanto, esta Subsecretaría considera que, la norma no prevé una formalidad específica para ello; por tanto, se considera que en cada caso particular que la Entidad defina que un proyecto se puede considerar como asociativo, para efecto de ser beneficiario de los incentivos previstos en el Decreto Distrital 448 de 2014, lo podrá comunicar precisando las razones y fundamentos, con los respectivos soportes, sin que se requiera la formalidad de una resolución."

De esta manera se da respuesta a su solicitud.

Cordialmente,

ALBA CRISTINA MELO GOMEZ
SUBSECRETARIA JURIDICA

C.C.e.:

Anexo: N/A

Anexos Digitales: 0

Elaboró: MANUEL FEDERICO RÍOS LEÓN-SUBSECRETARIA JURIDICA
Revisó: MANUEL FEDERICO RÍOS LEÓN-SUBSECRETARIA JURIDICA |
Aprobó: ALBA CRISTINA MELO GOMEZ-SUBSECRETARIA JURIDICA