

MEMORANDO

PARA:	JOSE LUIS ALDANA ROMERO SUBDIRECCION DE PARTICIPACION Y RELACIONES CON LA COMUNIDAD
DE:	SUBSECRETARIA JURIDICA ALBA CRISTINA MELO GOMEZ
ASUNTO:	RESPUESTA SOLICITUD DE CONCEPTO JURÍDICA - DECRETO 1085 DE 2021

Respetado Subdirector:

De conformidad con su solicitud con radicado siga No. 3-2025-3590 referente a la aplicación del Decreto 1085 de 2021, se da respuesta de la siguiente manera:

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

Es importante tener en cuenta 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, 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.

2. Problema jurídico planteado:

Del análisis de la solicitud se extrae el siguiente problema jurídico: *¿Tiene la Secretaría del Hábitat responsabilidades relacionadas con la formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de los*

procesos de acompañamiento social en este tipo de proyectos? Sí la respuesta es positiva, ¿Cuáles de las responsabilidades están cumplidas y cuáles pendientes de adelantar?

Puntualmente, en el concepto se solicita contestar los siguientes interrogantes:

- 1. ¿Se considera que la Secretaría Distrital del Hábitat tiene una responsabilidad directa en la implementación de los procesos de acompañamiento social establecidos en el Decreto, especialmente cuando se trata de proyectos que han sido finalizados/entregados?*
- 2. El Decreto 1085 de 2021 establece que, en el nivel territorial, se podrá conformar una Mesa de Acompañamiento Social mediante acto administrativo expedido por la máxima autoridad del sector hábitat. En ese sentido, ¿nos podrían indicar si dicho acto administrativo ya fue emitido en el ámbito distrital?*
- 3. En caso de que no exista aún dicho acto administrativo, y de confirmarse la competencia de la SDHT, ¿cuáles serían los pasos normativos y administrativos para seguir por la Entidad para dar cumplimiento a lo dispuesto por el decreto en relación con la creación de esta mesa?*
- 4. Finalmente, teniendo en cuenta las funciones misionales de las distintas dependencias que integran la Secretaría Distrital del Hábitat, ¿cuál sería la dependencia llamada a liderar la articulación de la Mesa de Acompañamiento Social en caso de que la entidad deba asumir dicha responsabilidad?*

3. Análisis normativo. Decreto 1085 de 2021.

El Decreto 1085 de 2021 reorganizó el Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social (SNAIS), que ya funcionaba en mérito del Decreto 528 de 2016 regulando, entre otros, la articulación, estructuración y lineamientos para la ejecución de la Estrategia de Acompañamiento Social a los beneficiarios del Programa de Vivienda Gratuita eficientemente por parte de las entidades competentes, con el fin de orientar las acciones de planificación, ejecución, evaluación y seguimiento que adelanten las entidades públicas y privadas, de manera que se articule la oferta social y de infraestructura social en los proyectos que se ejecuten en el marco del Programa de Vivienda Gratuita en los diferentes niveles.

Desde este Decreto, se fija la siguiente obligación a través de su artículo 13:

- Las entidades del orden departamental, distrital y municipal **podrán crear** mesas de acompañamiento social o similares, con el fin de coordinar las acciones públicas y privadas para la planificación, ejecución, evaluación y seguimiento de la oferta social requerida por los hogares beneficiarios del Programa de Vivienda Gratuita, y articular en sus respectivos ámbitos la oferta social de las diferentes entidades, de acuerdo con sus competencias. (negrilla fuera del texto)*

Posteriormente con la entrada en vigencia del Decreto 1085 de 2021, en relación con estas mesas, se establece en su artículo 13 que define:

- Las entidades del orden municipal, distrital y distrito especial **crearán** Mesas de Acompañamiento Social mediante acto administrativo, con el fin de implementar y ejecutar la Estrategia de Acompañamiento Social y coordinar las acciones públicas y privadas para la planificación, ejecución, evaluación y seguimiento de la oferta social requerida por la población beneficiaria del Programa de Vivienda Gratuita, de acuerdo con sus competencias.

Ello en concordancia con el artículo 8 de la norma antes mencionada que le establece la función de la Mesa nacional del Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social SNAIS, la de 5. **Impulsar y apoyar** las iniciativas de las Mesas Territoriales de Acompañamiento Social al Programa de Vivienda Gratuita.

En ese orden de ideas el Decreto Nacional 528 de 2016 establecía la posibilidad de creación, sin embargo, con la entrada en vigencia del Decreto Nacional 1085 de 2021 se establece una obligación de creación de las mesas, las cuales tiene como fin lo indicado en el artículo 13, asociado a la implementación y ejecución de la estrategia y la coordinación de acciones públicas y privadas de referencia con el programa de vivienda gratuita, y cuyas funciones se establecen en el artículo 15 de norma ibidem.

En tal sentido, las funciones derivadas del artículo previamente mencionado se resumen en implementar la estrategia de acompañamiento social, realizar la caracterización de la población, solicitar la inclusión del acompañamiento en los planes de desarrollo, elaborar el Plan de Acción Anual, visibilizar y posicionar los proyectos, coordinar la articulación de la oferta social, monitorear los avances y obligaciones de los beneficiarios, reportar al Ministerio la información de seguimiento, diseñar rutas de atención, crear espacios de participación y cumplir con las demás funciones legales o reglamentarias que se les asignen.

Por otra parte, y haciendo referencia a la Ley 1955 de 2019, sea necesario indicar que el artículo 212 modificó el artículo 15 de la Ley 1537 de 2012, estableciendo que *a nivel territorial la estrategia de acompañamiento social deberá ser implementada y ejecutada por los municipios, distritos y distritos especiales, quienes, junto con entidades privadas involucradas en los proyectos, deberán reportar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la información para el seguimiento al impacto del acompañamiento social en la calidad de vida de la población beneficiaria del Programa de Vivienda Gratuita.*

Para el efecto debe entenderse el acompañamiento social como *la articulación y ejecución de acciones del sector público y privado que permitan un cambio sustancial en la calidad de vida de quienes habitan en los proyectos del Programa de Vivienda Gratuita, mediante el manejo social del riesgo, potenciando los impactos positivos para los habitantes y su entorno, que propenda por la estabilización social de los beneficiarios y sostenibilidad de los proyectos.*

Basado en estas premisas normativas, se procede a dar respuesta a los interrogantes planteados, en el marco de las funciones de esta Subsecretaría:

3.1. Consideraciones:

1. *¿Se considera que la Secretaría Distrital del Hábitat tiene una responsabilidad directa en la implementación de los procesos de acompañamiento social establecidos en el Decreto, especialmente cuando se trata de proyectos que han sido finalizados/entregados?*

El artículo 13 del Decreto 1085 de 2021, establece la responsabilidad que tienen las entidades, en este caso, Bogotá en calidad de entidad del orden Distrital, para crear Mesas de Acompañamiento Social mediante acto administrativo, y definirá sus integrantes de conformidad con el artículo 14, las cuales estarán integradas por el Alcalde del municipio, Distrito o Distrito especial o a quien éste delegue, sus secretarías de despacho y cualquier dependencia, entidad u operador de programas sociales que por sus funciones o competencias tenga injerencia en los proyectos del Programa de Vivienda Gratuita.

Teniendo en cuenta lo anterior, no puede afirmarse una responsabilidad directa de la Secretaría del Hábitat, derivado del cuerpo normativo, sin embargo, derivado de las funciones propias de la Entidad, podría indicarse que esta puede efectuar las gestiones para la creación de la mesas de acompañamiento y definir sus integrantes. Hasta tanto no se defina el acto administrativo correspondiente, no podría atribuirse una responsabilidad directa a la Secretaría en mención. En todo caso, es responsabilidad de las entidades de cada sector de la administración pública de desarrollar el cuerpo normativo que requiere, para efectos de cumplir con la normatividad vigente y mejorar la eficacia, eficiencia y efectividad del sector en el que participa.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que la Ley 1955 de 2019 establece en su artículo 15 que “a nivel territorial la estrategia de acompañamiento social deberá ser implementada y ejecutada por los municipios, distritos y distritos especiales, quienes, junto con entidades privadas involucradas en los proyectos, **deberán reportar** al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la información para el seguimiento al impacto del acompañamiento social en la calidad de vida de la población beneficiaria del Programa de Vivienda Gratuita”. En este caso, existe una responsabilidad de reporte para con dicho Ministerio frente a los proyectos finalizados/entregados que en todo caso, es necesario que la Subdirección deba evaluar en el marco de las acciones que ha ejecutado a la fecha respecto a las Mesas, independientemente de la forma en que se ejecutaron.

2. *El Decreto 1085 de 2021 establece que, en el nivel territorial, se podrá conformar una Mesa de Acompañamiento Social mediante acto administrativo expedido por la máxima autoridad del sector hábitat. En ese sentido, ¿nos podrían indicar si dicho acto administrativo ya fue emitido en el ámbito distrital?*

Complementario a la respuesta dada a la pregunta anterior, no se identifica en la página de régimen legal de Bogotá provista por la Secretaría Jurídica Distrital, algún acto administrativo que conforme una mesa de acompañamiento social, en el marco de los lineamientos establecidos en el Decreto 1085 de 2021 y normas concordantes.

Se recomienda, efectuar los acercamientos con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el fin de identificar los avances que se tuvieron frente a la creación de esta mesa, teniendo en cuenta que en la página web de la Entidad se reportaron avances en su conformación¹.

3. *En caso de que no exista aún dicho acto administrativo, y de confirmarse la competencia de la SDHT, ¿cuáles serían los pasos normativos y administrativos para seguir por la Entidad para dar cumplimiento a lo dispuesto por el decreto en relación con la creación de esta mesa?*

Para el efecto, se recomienda revisar el manual de técnica normativa distrital, expedido por la Secretaría Jurídica Distrital, el cual es una herramienta que contiene lineamientos y pautas para la elaboración de los actos administrativos de carácter normativo del orden distrital, conforme a los estándares de calidad jurídica, coherencia, uniformidad y lenguaje sencillo².

4. *Finalmente, teniendo en cuenta las funciones misionales de las distintas dependencias que integran la Secretaría Distrital del Hábitat, ¿cuál sería la dependencia llamada a liderar la articulación de la Mesa de Acompañamiento Social en caso de que la entidad deba asumir dicha responsabilidad?*

De conformidad con el Decreto Distrital 121 de 2008 “Por medio del cual se modifica la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat” la dependencia llamada a liderar la articulación de las mesas es la Subsecretaría de coordinación Operativa – Subdirección de Participación y relaciones con la comunidad, la definición prevista en la normatividad asociada a acompañamiento social.

En tal sentido, las funciones de la Subdirección de Participación y Relaciones con la Comunidad se articulan con el concepto de acompañamiento social en la medida en que establecen estrategias de participación ciudadana, organizan y desarrollan programas de promoción y divulgación, y presentan

¹ <https://minvivienda.gov.co/acompanamiento-social/como-lo-hacemos>
<https://www.minvivienda.gov.co/node/42608>

² chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/adminverblobawa?tabla=T_NORMA_ARCHIVO&p_NORMFIL_ID=33435&f_NORMFIL_FILE=X&inputfileext=NORMFIL_FILENAME

las iniciativas de la comunidad, lo que fortalece la apropiación social de los proyectos y el manejo de riesgos derivados de la reubicación. Asimismo, al coordinar con organizaciones públicas y privadas, realizar estudios sobre las necesidades y expectativas de los beneficiarios y promover núcleos de participación ciudadana, se potencia la articulación interinstitucional y comunitaria que permite mejorar la calidad de vida, consolidar la estabilización social de los beneficiarios y garantizar la sostenibilidad de los proyectos de vivienda gratuita.

Cordialmente,

ALBA CRISTINA MELO GOMEZ
SUBSECRETARIA JURIDICA

C.C.E.:

Anexo: N/A

Anexos Digitales: 0

Elaboró: DIEGO ALEJANDRO RIOS BARRERO-SUBSECRETARIA JURIDICA

Revisó: DIEGO ALEJANDRO RIOS BARRERO-SUBSECRETARIA JURIDICA |

Aprobó: ALBA CRISTINA MELO GOMEZ-SUBSECRETARIA JURIDICA