

**MEMORANDO**

|                |                                                                                               |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PARA:</b>   | REDY ADOLFO LOPEZ LOPEZ<br>SUBSECRETARIA DE PLANEACION Y POLITICA                             |
| <b>DE:</b>     | SUBSECRETARIA JURIDICA<br>ALBA CRISTINA MELO GOMEZ                                            |
| <b>ASUNTO:</b> | CONCEPTO JURÍDICO ANÁLISIS MODIFICACIÓN PLAN DE HÁBITAT Y SERVICIOS PÚBLICOS (PHSP) - ANEXO 4 |

Respetados Directivos:

Esta Subsecretaría recibió solicitud de concepto bajo el radicado No. 3-2025-6761, mediante el cual la Subdirección de Información Sectorial solicita se emita concepto por parte de esta Subsecretaría, en relación con la posibilidad de adelantar las modificaciones solicitadas por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico-SDDE a través del radicado No. 1-2025-31869, mediante resolución de la Secretaría Distrital del Hábitat y si es necesario que dichas modificaciones se sometan a un nuevo proceso participativo con las comunidades, esto puntualmente, en relación con la reasignación de competencias de algunas entidades distritales, en el presente caso, para mitigar los impactos del Parque de Innovación Doña Juana y alcanzar el desarrollo rural sostenible en las veredas Mochuelo Bajo y Alto, que hacen parte de la categoría de suelo de protección rural, como área para la producción agrícola y ganadera y de protección de recursos naturales colindantes al Parque de Innovación Doña Juana.

**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. Problema jurídico:

i. Teniendo en cuenta el inciso segundo del artículo 27 del Decreto Distrital 615 de 2023, ¿es posible adelantar las modificaciones solicitadas por la SDDE mediante resolución de la Secretaría Distrital del Hábitat?

ii. Considerando que, por mandato del Plan de Ordenamiento Territorial -POT Decreto Distrital 555 de 2021, la elaboración del Plan de Acción del instrumento se adelantó a través de un proceso de formulación participativa con las comunidades de las veredas de Mochuelo Alto y Bajo, ¿las modificaciones del Anexo No. 4 solicitadas por la SDDE requieren de un nuevo proceso participativo con las comunidades?

## 2. Fundamento de la solicitud.

Indica la dependencia solicitante lo siguiente:

“(…) El Plan de Hábitat y Servicios Públicos (PHSP), adoptado mediante el Decreto Distrital 615 de 2023, conforme a los requerimientos mínimos establecidos en el artículo 488 del Decreto Distrital 555 de 2021, en particular en su numeral 9, debe incluir la articulación con las políticas públicas de gestión integral del hábitat, de servicios públicos y de gestión integral de residuos sólidos.

En relación con la transformación para la disposición final de residuos sólidos, el artículo 192 del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) dispone que, al interior del Parque de Innovación Doña Juana se desarrollarán actividades de tratamiento y transformación para su adecuado funcionamiento, identificándose, entre otras, zonas de amortiguamiento ambiental que requieren mitigar los impactos ambientales originados por la disposición final de residuos sólidos, que afectan a los Centros Poblados colindantes.

De manera complementaria, el párrafo 3 del mencionado artículo, priorizó los proyectos estratégicos del Programa Territorio Rural Equitativo, Productivo e Incluyente para mitigar los impactos del Parque de Innovación Doña Juana y alcanzar el desarrollo rural sostenible en las veredas Mochuelo Bajo y Alto, que hacen parte de la categoría de suelo de protección rural, como área para la producción agrícola y ganadera y de protección de recursos naturales colindantes al Parque de Innovación Doña Juana. Para cumplir con dicho objetivo, se establece que la Administración Distrital debe definir e implementar un instrumento de gestión mediante un proceso de formulación participativa con los actores del territorio.

Cito a continuación el párrafo 3 del artículo 192:

“Párrafo 3. En las veredas Mochuelo Bajo y Alto, que hacen parte de la categoría de suelo de protección rural, como área para la producción agrícola y ganadera y de protección de recursos naturales, que son colindantes al Parque de Innovación Doña Juana definida en el Mapa No. CR.1 “Categorías del Suelo Rural”, se priorizarán proyectos estratégicos del Programa Territorio Rural Equitativo, Productivo e Incluyente que trata el presente Plan para alcanzar el desarrollo rural sostenible. La administración distrital definirá e implementará un instrumento de gestión mediante la formulación participativa con las comunidades, con los actores del territorio en un plazo no mayor a un (1) año de la expedición del presente Plan.”

En concordancia con lo anterior, y producto de los procesos de participación adelantados de manera conjunta con las Secretarías Distritales de Desarrollo Económico, de Ambiente y de Planeación, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos y la comunidad de las veredas de Mochuelo Bajo y Alto, se definió una propuesta de Plan de Acción que incluye estrategias de ocupación de territorio, de desarrollo sostenible, de productividad y bienestar social, así como de gestión participativa en la recuperación y cuidado de los recursos naturales cuya implementación requiere su incorporación en la gestión integral del territorio.

En consecuencia, dicho Plan de Acción fue incluido en el PHSP, tal como lo establece el artículo 27 del Decreto Distrital 615 de 2023, en los siguientes términos:

“Artículo 27º.- Plan de Acción para las veredas Mochuelo Bajo y Alto. Adóptese el Plan de Acción para las veredas Mochuelo Bajo y Alto contenido en el Anexo No. 4 que hace parte integral del presente decreto, para el desarrollo de un modelo de asentamiento sostenible y de corresponsabilidad, en procura de la preservación y restauración de las condiciones ambientales, urbanísticas y socioeconómicas de las veredas Mochuelo Bajo y Mochuelo Alto, colindantes al Parque de Innovación Doña Juana.

En todo caso, el Anexo 4. Plan de Acción para las veredas Mochuelo Bajo y Alto podrá ser precisado, actualizado y/o complementado mediante resolución de la Secretaría Distrital del Hábitat, conforme a las conclusiones de los informes de seguimiento a la ejecución de los proyectos.”

En seguimiento al PHSP, conforme a lo dispuesto en el numeral 35.5 del citado decreto, donde se establece que la Secretaría Distrital de Hábitat realizará el seguimiento y evaluación del PHSP, y se encargará de su articulación con entidades y actores responsables de reportar los avances de los proyectos del Plan, así como de verificar la disponibilidad de la información, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE), mediante la comunicación con radicado no. 1-2025-31869, anexa a la

presente, solicitó la modificación de las actividades 1.1, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 y 4.2 del anexo no. 4, con el fin de corregir los responsables de acuerdo a sus competencias legales. (...)”

### 3. Marco Normativo

Constitución Política de Colombia.  
Ley 388 de 1997.  
Decreto Distrital 555 de 2021.  
Decreto Distrital 615 de 2025.

### 4. Consideraciones Jurídicas.

Tal y como lo menciona la dependencia solicitante, el parágrafo 3 del artículo 192 del Decreto Distrital 555 de 2021, señala que en relación con las veredas Mochuelo Bajo y Alto que son colindantes al Parque de Innovación Doña Juana, “*la administración distrital definirá e implementará un instrumento de gestión mediante la formulación participativa con las comunidades, con los actores del territorio en un plazo no mayor a un (1) año de la expedición del presente Plan*”. (resalte y subrayado fuera de texto)

En virtud de esto, a través del artículo 27 del Decreto Distrital 615 de 2025, se adoptó el Plan de acción para las veredas Mochuelo Bajo y Alto, así:

**“Artículo 27º.- Plan de Acción para las veredas Mochuelo Bajo y Alto.** *Adóptese el Plan de Acción para las veredas Mochuelo Bajo y Alto contenido en el Anexo No. 4 que hace parte integral del presente decreto, para el desarrollo de un modelo de asentamiento sostenible y de corresponsabilidad, en procura de la preservación y restauración de las condiciones ambientales, urbanísticas y socioeconómicas de las veredas Mochuelo Bajo y Mochuelo Alto, colindantes al Parque de Innovación Doña Juana.”*

Lo anterior, como se visualiza en los considerandos 37 y 39, en los que en relación con la participación de los sectores involucrados y de la comunidad precisan lo siguiente:

*“Que el parágrafo [3º](#) del artículo 192 ibidem, priorizó los proyectos estratégicos del Programa Territorio Rural Equitativo, Productivo e Incluyente para mitigar los impactos del Parque de Innovación Doña Juana y alcanzar el desarrollo rural sostenible en las veredas Mochuelo Bajo y Alto, que hacen parte de la categoría de suelo de protección rural, como área para la producción agrícola y ganadera y de protección de recursos naturales colindantes al Parque de Innovación Doña Juana y definió que para cumplir con el objetivo planteado la Administración Distrital debe definir e imple-*

mentar un instrumento de gestión mediante la formulación participativa con los actores del territorio.” (resalte y subrayado fuera de texto)

“Que en ese sentido, **producto de los procesos de participación adelantados conjuntamente por las Secretarías Distritales de Desarrollo Económico, de Ambiente y de Planeación, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos y la comunidad de las veredas de Mochuelo Bajo y Alto, se definió una propuesta de plan de acción que incluye estrategias de ocupación de territorio, de desarrollo sostenible, de productividad y bienestar social, así como de gestión participativa en la recuperación y cuidado de los recursos naturales, cuya implementación requiere su incorporación en la gestión integral del territorio, a través de su inclusión en el Plan del Hábitat y Servicios Públicos con el fin de dar cumplimiento a la priorización de los proyectos estratégicos del Programa Territorio Rural Equitativo, Productivo e Incluyente.**” (resalte y subrayado fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, se observa que el proceso de participación en la adopción del Plan de Acción para las veredas Mochuelo Bajo y Alto, ordenado por el parágrafo 3 del artículo 192 del Decreto Distrital 555 de 2021 fue debidamente acatado, por lo que se entiende que de ser necesaria una modificación de aspectos determinantes o de fondo, que son los que obligan a que se adopten mediante la formulación participativa de los actores involucrados, en efecto, sería necesario que se adelantara un nuevo proceso participativo con las comunidades, toda vez que este y de acuerdo al parágrafo en cita, se requiere en estricto sentido para que la Administración Distrital defina e implemente el instrumento de gestión, en el que se prioricen los proyectos estratégicos del Programa Territorio Rural Equitativo, Productivo e Incluyente que trata el Decreto Distrital 555 de 2021, para efectos de alcanzar el desarrollo rural sostenible.

Tratándose de situaciones como las que se mencionan en la consulta objeto del presente concepto, al tratarse de un asunto de redefinición de competencias, para incluir o retirar entidades de apoyo, modificar entidades líderes, así como para fusionar algunos indicadores, se considera que por no constituir aspectos que sean determinantes en la definición, implementación y adopción del plan de acción, estos no imponen la necesidad de adelantar un nuevo proceso participativo de las comunidades, máxime porque el mismo artículo 27 del Decreto Distrital 615 de 2023 establece en el literal 2°, que **“En todo caso, el Anexo 4. Plan de Acción para las veredas Mochuelo Bajo y Alto podrá ser precisado, actualizado y/o complementado mediante resolución de la Secretaría Distrital del Hábitat, conforme a las conclusiones de los informes de seguimiento a la ejecución de los proyectos.”** (resalte y subrayado fuera de texto)

Esto nos lleva a dar respuesta paralela al primer interrogante objeto de la consulta, en el sentido de señalar, que como bien lo establece el aparte normativo en cita, las modificaciones solicitadas por la SDDE, en efecto, pueden adelantarse mediante resolución de la Se-

cretaría Distrital del Hábitat, para lo cual, tampoco se conmina a que se adelante nuevamen-  
te el proceso participativo de las comunidades.

En los anteriores términos queda absuelta su consulta.

Cordialmente,

**ALBA CRISTINA MELO GOMEZ**  
**SUBSECRETARIA JURIDICA**

c.c.e.: IVONNE CARDENAS ANAYA-SUBDIRECCION DE INFORMACION SECTORIAL

Anexo: N/A

Anexos Digitales: 0

Elaboró: OLGA ALEJANDRA ARAQUE SOLANO-SUBSECRETARIA JURIDICA

Revisó: ALBA CRISTINA MELO GOMEZ-SUBSECRETARIA JURIDICA | ALBA CRISTINA MELO GOMEZ-SUBSECRETARIA JURIDICA |

Aprobó: ALBA CRISTINA MELO GOMEZ-SUBSECRETARIA JURIDICA