

CONCEJO DE BOGOTÁ 05-12-2018 03:07:20
2018ER33850 O 1 Fol:1 Anex:0
ORIGEN: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL ESPACIO PÚBLICO/NADII
DESTINO: COMISION 2º PERM. GOBIERNO/JIMENEZ OSORIO JUAN RA
ASUNTO: RESPUESTA PROPOSICIÓN 717/18
OBS: MCOP



Al contestar cite este número:
Radicado DADEP No. 20183000155491



Mensajería especializada

Bogotá D.C, 29-11-2018
300 SAI

Doctor

JUAN RAMÓN JIMÉNEZ OSORIO

Subsecretario de la Comisión Segunda Permanente de Gobierno

CONCEJO DE BOGOTÁ

CL36 28A 41

2088210

Ciudad

ASUNTO: Proposición 717 del 23 de noviembre de 2018

Reciba un cordial saludo, en el marco de las funciones que le fueron asignadas a la Defensoría del Espacio Público por el Acuerdo 18 de 1999 y habiendo revisado nuestros sistemas de información (Orfeo, Sigdep y Sidep), respecto de la Proposición 717 del 23 de noviembre de 2018 con el tema “*Los procesos comunales y de participación comunitaria en Bogotá*”, de conformidad con el artículo 58 del Acuerdo 348 de 2008, informamos:

“... 1. El DADEP expresa que firmó contrato de Convenio N° 012 del 2003 con el Departamento de Acción Comunal, cuyo objeto el de “Aunar esfuerzos para realizar el inventario y diagnóstico de los salones comunales que vienen siendo administrados por las 1684 juntas de acción comunal con base en registro con que cuenta la Acción Comunal, de acuerdo con los requerimientos que para tal efecto establecen las entidades aquí comprometidas”, solicitamos remitir en medio magnetico: copia del estudio previo del convenio, la minuta del contrato, adiciones, prórrogas o modificaciones al contrato, soporte publicación portales de contratación, objeto del contrato, valor del contrato, duración del contrato, formato de acta de liquidación, resultados del contrato, elementos técnico, jurídico, y demás que se considere pertinente para levantar la base de datos de salones comunales y determinar la propiedad...”

Se anexa en el CD adjunto la información que reposa en el archivo de la entidad.

“... 2. El DADEP manifiesta que firmó contrato de Convenio N° 460 del 2009 con el IDPAC, en el cuál verificó la existencia de salones comunales, construidos sobre bienes de uso público, solicitamos remitir en medio magnetico: copia del estudio previo del convenio, la minuta del contrato, adiciones, prórrogas o modificaciones al contrato, soporte publicación portales de contratación, objeto del contrato, valor del contrato, duración del contrato, formato de acta de liquidación, resultados del contrato, elementos técnico, jurídico, y demás que se considere pertinente para levantar la base de datos de salones comunales y determinar la propiedad...”

Se anexa en el CD adjunto la información que reposa en el archivo de la entidad.

“... 3. ¿Cuántos salones comunales operan en espacio público y cuántos en espacios privado, cuya titularidad es del DADEP? Favor remitir en medio magnetico y relacionarlos por localidad...”

Cra.30 N0. 25-90 Piso 15
Bogotá D.C. Código Postal 111311
PBX: 3822510
www.dadep.gov.co
Info: Línea 195

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**



Según censo realizado conjuntamente entre el IDPAC y el DADEP en el año 2009, en desarrollo del Convenio Interadministrativo No. 460 de 2009, hay 705 mejoras realizadas sobre espacio público correspondientes a salones comunales.

Habiendo pasado casi diez años sin que se verifique nuevamente el número de salones comunales y su estado, esta Administración se ha dado a la tarea de iniciar un programa de visitas de diagnóstico sobre las anteriores mejoras realizadas sobre bienes de uso público e incorporados al Inventario General Único de los Bienes Fiscales y Públicos del Sector Central del Distrito. Esto, con el fin de asegurar la calidad y oportunidad de los datos cartográficos y alfanuméricos de los predios y tener información del estado actual de las construcciones con base en inspecciones oculares.

Teniendo en cuenta lo reportado en la base alfanumérica del Sistema de Información Defensoría del Espacio Público - SIDEPA, tal y como se dijo antes, el DADEP se encuentra en un proceso de verificación de las construcciones sobre el espacio público que presumimos se utilizan como salones comunales. No obstante, se anexa en CD una relación de las 275 construcciones donde se identifica mediante el Registro Único de Patrimonio Inmobiliario (RUIPI) con su destinación (uso público/o fiscal), el uso de la construcción (salón comunal) y la localidad.

Con corte al 26 noviembre del presente año nuestros profesionales han visitado 292 espacios públicos sobre los que se presumía la existencia de estas construcciones. Esta tarea ha permitido identificar que algunas de las mejoras incluidas en el censo del año 2009 en realidad se encuentran ubicados en predios privados. Por lo anterior, terminada esta labor de diagnóstico, lo cual se proyecta para el 30 de enero de 2019, se tendrá una cifra actualizada y fiable del número de salones comunales ubicados en espacio público.

Respecto de los salones comunales construidos en predios propiedad de particulares, recordamos que nuestra entidad no es competente para conocer de éstos.

“... 5. Para determinar la propiedad del salón comunal ¿se tuvo en cuenta a las Juntas de Acción Comunal? ¿Se socializaron con las Juntas de Acción Comunal los resultados?. ¿se les notificó a las Juntas de Acción Comunal los resultados? ...”, “... 10. ¿Con la firma de los convenios solidarios de salones comunales, su objeto es regular el terreno espacio público, la construcción? ¿Qué pasa si la edificación del salón comunal fue construida en espacio público, pero con recurso de la comunidad? ¿Al firmar el convenio solidario con las Juntas de Acción Comunal, se realiza sobre el bien inmueble que se edificó o sobre el salón comunal? ...”

Naturaleza jurídica de los salones comunales en el Distrito Capital

En la legislación colombiana, los bienes inmuebles se clasifican en públicos o privados, dependiendo de la naturaleza jurídica del propietario del terreno. Esto es, si se trata del Estado (por ejemplo, el Distrito Capital) será un bien público o si se trata de particulares (por ejemplo, una propiedad horizontal) será un bien privado. En esta medida, los salones comunales corresponden a una de las siguientes categorías, a partir de la naturaleza jurídica de los inmuebles: a. Bienes Privados, cuando por encontrarse construidos sobre un bien privado, son de propiedad de las Juntas de Acción Comunal o bienes comunes de una propiedad horizontal. b. Bienes Públicos, cuando por encontrarse sobre espacio público, son de propiedad del Distrito Capital. Puede tratarse de bienes fiscales o de bienes de uso público. Es preciso aclarar que una

cosa es el salón comunal, es decir, la construcción; y otra, el bien inmueble sobre el cual se edificó (terreno), el cual, en muchos casos es un bien público (independientemente si se trata de un bien fiscal o un bien de uso público).

En Colombia, según el Código Civil, “lo accesorio” sigue la suerte de “lo principal”. En este caso, “lo accesorio”; es la construcción del salón comunal y “lo principal”; es el bien inmueble, entiéndase el terreno, que pertenece al Estado. Esto quiere decir que los salones comunales (“lo accesorio”) que han sido construidos sobre terrenos clasificados como espacio público (“lo principal”) hacen parte del espacio público. Cabe decir, que la propiedad de los bienes públicos está en cabeza del Distrito Capital de Bogotá, que es legalmente es representado por la Defensoría del Espacio Público y que es ilegal entregar la propiedad de estos bienes, por cuanto, como se ha mencionado, pertenecen a la ciudad. Sin perjuicio de lo anterior, el Distrito Capital está facultado para ofrecer en administración estos espacios por parte de una organización que represente a la comunidad, siendo éste el interés de la Alcaldía: permitir que las Juntas de Acción Comunal puedan administrar los salones comunales de sus barrios.

La entidad cuenta con una base de datos geográfica la cual se encuentra georreferenciada y una base alfanumérica de cada uno de los predios incorporados en el inventario general de espacio público y bienes fiscales del sector central del distrito capital en constante actualización. Estas bases contienen los atributos necesarios para catalogar y/o relacionar al igual que ubicar espacialmente los predios de bienes uso público, bienes fiscales, públicos de no cesión, así como las construcciones que se encuentren sobre estos mismos.

Cabe aclarar que jurídicamente en Colombia no existe dentro de la clasificación legal de los bienes inmuebles la categoría “salones comunales”. No obstante, sí existen varios mecanismos que las Entidades del Distrito cuentan para poder identificar construcciones en espacio público, como son planos urbanísticos aprobados por la Secretaria Distrital de Planeación, boletín catastral de la Unidad Administrativa Especial de Catastro, Escritura Pública, Folio de Matricula Inmobiliaria, Aerofotografías del I.G.A.C., licencias de construcción y otros, así como también realizar visitas a terreno.

Así, respecto de las preguntas sobre si se “tuvo en cuenta”, “socializaron” y “notificó”, así como lo relativo a “regular”, el “recurso” y “realiza”, queda claro, que los “salones comunales” construidos sobre bienes públicos del Distrito Capital son espacio público, así la gestión que se adelanta sobre éstos, se enmarca en el mandato constitucional del artículo 82 de la Constitución Política de 1991, y en consecuencia, velamos por la protección de la integridad y destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

“... 6. ¿Cómo a través de los Convenios solidarios fortalece el DADEP a las Juntas de Acción Comunal? ...”, “... 7. Quienes suscriben el convenio solidario? Mencione la corresponsabilidad de cada integrante...”, “... 8. Por qué es importante que las juntas de Acción Comunal firmen los convenios solidarios de salones comunales? ...”, “... 9. ¿Qué requisitos jurídicos, administrativos, contables y técnicos requieren las Juntas de Acción Comunal para la firma de convenios solidarios que tienen salones comunales? ...” y “... 15. ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas de los convenios solidarios de salones comunales? ...”

El fortalecimiento de las Organizaciones Comunales es competencia del Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal.



Los Convenios solidarios son suscritos con entre el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP y las Juntas de Acción Comunal.

El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público hace la supervisión de los Convenios Solidarios suscritos con las Juntas de Acción Comunal, es decir, vé por el uso y cuidado debido de los bienes públicos entregados en administración y por el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la organización comunal durante la vigencia del convenio.

Respecto de los recursos producto del aprovechamiento económico del bien público entregado en administración, el proceso de inspección, corresponde a las funciones de vigilancia y control de las Juntas de Acción Comunal de Bogotá que recae sobre el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC de conformidad con la Ley 743 de 2012.

De causarse obligaciones tributarias derivadas del gravamen a las actividades, lícitas y permitidas, conllevadas en el bien de uso público entregado en administración mediante el Convenio Solidario, éstas corresponderán a la Junta de Acción Comunal asumirlas.

Los requisitos para las Juntas de acción comunal que soliciten espacios públicos en la figura del Convenio Solidario para administrar propiedad pública utilizada como salones comunales, están consignados en la Circular Conjunta expedida por el DADEP y el IDPAC "*Administración de los Salones Comunales en Espacio Público de Bogotá*", que está en el CD adjunto, adicionalmente deben allegar el auto de reconocimiento expedido por el IDPAC.

Al encontrar viable las solicitudes, este Departamento Administrativo adelanta la verificación del lleno de los requisitos, actividad previa a la suscripción de los Convenio Solidario.

Los Convenios Solidarios: Instrumento actual para administrar los salones comunales construidos sobre bienes públicos del Distrito Capital de Bogotá

La Ley 1551 de 2012, "por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", en su artículo 6 subrogó el artículo 3 de la Ley 136 de 1994, el cual establece las funciones de los municipios en Colombia, aplicable también al Distrito Capital de Bogotá.

En el numeral 16 del artículo 6 de esa ley se dispone: "16. En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, los municipios y distritos podrán celebrar convenios solidarios con: los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la Ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes de desarrollo."

Igualmente, el artículo 6 en mención, en el párrafo 3 define legalmente los Convenios Solidarios así: "Entiéndase por convenios solidarios la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades." Y, en el párrafo 4 establece una autorización así: "Se autoriza a los entes

territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad. El organismo de acción comunal debe estar previamente legalizado y reconocido ante los organismos competentes”.

Ahora bien, con el fin de desarrollar los preceptos normativos referenciados en precedencia, el Legislador expidió la Ley 743 de 2002 “Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal”. Dentro de este marco normativo se definió en el artículo 6, la acción comunal como: “una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad”.

Asimismo en el artículo 8 de la Ley 743 de 2002 se estableció que: “La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.”

En la misma ley mencionada, en su artículo 19, se consagran los objetivos generales de los organismos de acción comunal (entre ellos, las juntas de acción comunal) en el literal f) se encuentra: “Celebrar contratos con empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, municipal y local, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunitarios y territoriales de desarrollo.”

El DADEP en ejercicio de sus funciones y atribuciones en materia de administración directa o a través de terceros de los bienes inmuebles del nivel central del Distrito Capital, incluidos los inmuebles sobre los cuales existen construcciones de salones comunales, está facultado para suscribir Convenios Solidarios directamente con las juntas de acción comunal con el objeto contractual de satisfacer necesidades y aspiraciones de las comunidades.

Las ventajas de celebrar los convenios solidarios con el Distrito Capital de Bogotá:

1. Garantiza a las JAC seguridad jurídica frente a la administración y el disfrute de un bien de uso público, hasta ahora dado por la costumbre.
2. Permite el reconocimiento de la JAC por parte de su comunidad como una organización que administra en debida forma su salón comunal.
3. Permite acceder con mayor facilidad a los proyectos de inversión financiados con recursos de los Fondos de Desarrollo Local y de otras Entidades Distritales destinados a mejorar estos espacios.
4. Ratifica a las JAC como las organizaciones comunitarias llamadas a administrar esos espacios y confirma esa apropiación social que han tenido como líderes de convivencia y desarrollo en sus comunidades.

Ratifica a las JAC como las organizaciones sociales llamadas a administrar esos espacios y confirma esa apropiación social que han tenido como constructoras de convivencia y desarrollo en sus comunidades.



Como antes se ha dicho, para el caso de los salones comunales construidos sobre espacios públicos, la Administración Distrital a través del DADEP, estudia las solicitudes que elevan las Juntas de Acción Comunal para administrar estos bienes públicos.

Adicionalmente, desde el inicio de la administración, el DADEP y el IDPAC vienen aunando esfuerzos con el fin de formalizar la administración de las mejoras realizadas sobre el espacio público (salones comunales).

En este sentido, trabajamos de conformidad con los literales a, b y c del artículo 8 de la Ley 743 de 2002, que define dentro de los organismos de acción comunal, con la Federación de Juntas de Acción Comunal -Fedejuntas Bogotá, como la organización comunal de tercer grado que representante al conjunto de las Juntas de Acción Comunal registradas en la Capital.

Por lo anterior, como parte de este trabajo se han llevado a cabo cuatro (4) mesas de trabajo entre las entidades públicas y los organismos de acción comunal (Fedejuntas).

Como resultado de lo anterior, el DADEP - IDPAC expidieron la Circular Conjunta respecto de la administración de los Salones Comunales en Espacio Público de Bogotá.

La defensoría del Espacio Público a realizado 16 charlas informativas a 625 dignatarios de 346 Juntas de Acción Comunal y también ha sido invitada la entidad, para dictar las mismas charlas, a encuentros 5 organizados por Fedejuntas.

"... 13. El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, ha explorado otras alternativas diferentes a los convenios solidarios de salones comunales? ..." y "... 11. ¿Qué diferencia hay entre el contrato de aprovechamiento de zonas de cesión y convenios solidarios? Favor sustentar su respuesta..."

LA HISTORIA DEL ACUERDO 06 DE 2000 DEL CONCEJO DE BOGOTÁ Y LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

El H. Concejo de Bogotá, en su momento aprobó el Acuerdo 06 de 2000, por medio del cual se adiciona el Acuerdo 18 de 1999 y se dictan otras disposiciones referentes a los salones comunales de Santa Fe de Bogotá, D. C. Sobre el particular disponía el referido Acuerdo:

ARTÍCULO 1.- "La Administración de los Salones Comunales que han sido construidos o se construyan en predios de propiedad del Distrito Capital, será delegada mediante contratos de administración gratuita por la Defensoría del Espacio Público en cabeza de la Junta de Acción Comunal del respectivo barrio o vereda.

Para la firma del respectivo contrato, la Junta de Acción Comunal deberá presentar un reglamento sobre el uso del salón comunal que haya sido aprobado por la Asamblea General de la Junta de Acción Comunal".

El referido acuerdo, fue demandado por un ciudadano (Acción de Nulidad) y en su momento fue declarado NULO por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Primera Subsección A, mediante la sentencia del 22 de Mayo de 2003, proferida dentro del Expediente 2002 - 0150, con ponencia de Dra. Marta Álvarez de Castillo. El fundamento jurídico que sustentó la declaratoria de nulidad consistió en que la Ley 9ª de 1989, permite que todas las organizaciones sociales y



comunitarias (sindicatos, cooperativas, fondos de empleados, etc.), puedan suscribir contratos gratuitos para administrar los salones comunales, y no de manera exclusiva las juntas de acción comunal, como lo determinó el Concejo de la ciudad, entidad que en ningún caso ejerce función legislativa.

Es por ello que este Departamento Administrativo, lleva a cabo una mesa de trabajo permanente con la Federación de Juntas de Bogotá, el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC, donde se determinó que la mejor figura jurídica para la entrega en administración de los salones comunales son los Convenios Solidarios, antes explicados; así las cosas esta Entidad asistió al congreso comunal llevado a cabo en el mes de enero y febrero del presente año, así como realizar un proceso de socialización en las 20 localidades y poder con toda la organización comunal avanzar en la entrega en administración de los salones comunales.

“... 14. ¿Cuántas Juntas de Acción comunal han firmado el convenio solidario a la fecha? Favor remitir en medio magnético Copia del contrato, acta de entrega de cada salón comunal y acta de la Asamblea General de cada Junta de Acción Comunal donde aprobó la firma del convenio solidario...”

Este Departamento Administrativo a suscrito y tiene vigentes doce (12) convenios solidarios, con igual número de Juntas de Acción Comunal y bienes de uso público. Gracias a ello, normalizaron su situación y administran con legalidad éstos en beneficio de su comunidad.

Se anexa en el CD adjunto la información que reposa en el archivo de la entidad.

Cabe recordar que en la ley 743 de 2002, se define en el artículo sexto que la “... acción comunal, es una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil...” razón por la cual no corresponde al Distrito Capital exigir las “... acta de la Asamblea General...” mencionadas.

No obstante, en la ley señalada, según el literal c. del artículo 22, los afiliados a cada Junta de Acción Comunal tienen derecho a “... Fiscalizar la gestión económica de la entidad, examinar los libros o documentos y solicitar informes al presidente o a cualquier dignatario de la organización...”

“... 17. ¿Para que las Juntas de Acción Comunal puedan acceder a los proyectos de inversión financiados con recursos de los Fondos de Desarrollo Local o de otras entidades Distritales destinados a las Juntas de Acción Comunal, es de obligatoriedad la firma de Convenios solidarios de Salones Comunales? ¿En caso de ser afirmativa la respuesta anterior se violaría el principio de igualdad? ...”

Es primordial reconocer el esfuerzo mancomunado que la Administración Distrital y las Juntas de Acción Comunal de Bogotá, representadas por Fedejuntas han venido desarrollando para resolver de fondo y de manera permanente el tema de la administración de los salones comunales construidos sobre suelos propiedad de la ciudad, para que además de disfrutar los beneficios ya expuestos, sea la oportunidad para fortalecer la acción comunal con el uso y disfrute de los mismos.

En la medida en que sean normalizadas las administraciones que las Juntas de Acción Comunal hacen de los bienes públicos mencionados ante el DADEP con la suscripción de



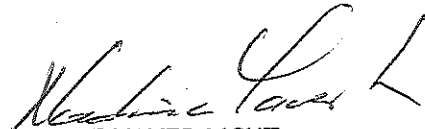
los aludidos Convenios Solidarios, se podrá facilitar el estudio para hacer inversión en éstos por parte de las entidades públicas.

Como por ejemplo, por medio de la línea presupuestal de participación, las alcaldías locales cuentan con recursos para el mantenimiento de salones comunales y dotación a la organización comunal, sin embargo el nivel de priorización de dichos recursos atenderá a la autonomía de los Alcaldes Locales dando cumplimiento del Decreto Distrital 101 de 2010 *"Por medio del cual se fortalece institucionalmente a las Alcaldías Locales, se fortalece el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades se desarrollan instrumentos para una mejor gestión administrativa y se determinan otras disposiciones."*

Ahora bien, se facilita que el Distrito pueda invertir otros recursos públicos en salones comunales debidamente entregados en administración. Por tanto, adelantar este proceso, constituye uno de los beneficios para estos bienes, tal y como se destaca en la mencionada circular:




"... Permite acceder con mayor facilidad a los proyectos de inversión financiados con recursos de los Fondos de Desarrollo Local y de otras Entidades Distritales destinados a mejorar estos espacios..."

Por Una Bogotá Mejor Para Todos


NADIME YAYER LICHT

Directora

Anexo un (1) CD

 Proyectó: Giovanni Herrera-Prof. Esp. OAJ, Á. Polanía
Revisó: Pedro Ramírez-SAI, Andrea Niño-Asesora SAI, Carlos Hoyos-Prof. SAI
Aprobó: Juan David Medina Asesor Dirección  
Fecha: 29112018
Código: 3001901