

Al contestar cite este número:
Radicado DADEP No. 20181100007271



Bogotá D.C, 17-01-2018

110-OAJ

Doctora
ADRIANA LUCÍA JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
Directora Jurídica
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
Edificio Liévano Calle 11 No. 8 - 17
PBX. 3387000 - 3820660 / Ciudad

ASUNTO: CONSULTA JURÍDICA

CONCEPTO ESTIPULACIÓN DE PLAZO EN LOS “CONVENIOS SOLIDARIOS” SUSCRITOS POR EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO - DADEP CON LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL

OBJETO DE LA SOLICITUD DE CONCEPTO JURÍDICO

¿Cuál es el plazo máximo que se puede estipular en los “convenios solidarios” que suscriba el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP con las Juntas de Acción Comunal cuyo objeto consiste en la entrega a título de administración de los salones comunales construidos sobre bienes inmuebles del Distrito Capital de Bogotá (indistintamente si son bienes fiscales o bienes de uso público)?

En concepto de esta Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP, la entrega en administración a terceros (incluidas las Juntas de Acción Comunal) de los bienes inmuebles del Distrito Capital de Bogotá a cargo de este Departamento Administrativo, en donde se encuentren construidos los salones comunales (indistintamente si son bienes fiscales o bienes de uso público) máximo se puede estipular un plazo de cinco (5) años.

Esta consulta jurídica se circunscribe a lo dispuesto en los artículos 33 y 34 del Decreto Distrital 654 de 2011, “*Por el cual se adopta el Modelo de Gerencia Jurídica Pública para las entidades, organismos y órganos de control del Distrito Capital*”, y en consecuencia, de manera respetuosa se solicita a su Despacho la emisión formal del concepto jurídico requerido.

En el evento que tanto el DADEP como la Secretaría Distrital de Gobierno coincidamos en la posición jurídica, se consolidará la posición del Sector Gobierno; por el contrario, si existieren

discrepancias, será la Secretaría Jurídica Distrital la llamada a resolver de manera definitiva el asunto.

FUNDAMENTO LEGAL DE LA CONSULTA

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. (Subrayado fuera del texto).

Igualmente, ese artículo 6° de esa ley 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.”

También ese artículo 6° de esa ley 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 cuantía¹. 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. El organismo de acción comunal debe estar previamente legalizado y reconocido ante los organismos competentes.”

La Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 38, estableció la obligación de “*garantizar el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad*”.

¹ La expresión “hasta por la mínima cuantía” fue declarada EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante la sentencia C – 126 de 2016, Magistrado Ponente, Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



Respecto a la naturaleza y origen de las juntas de acción comunal se realizará una transcripción de la cronología histórica que al respecto ha realizado la Corte Constitucional en la sentencia C-580 de 2001, con ponencia de la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández:

“En Colombia aun cuando desde comienzos del siglo pasado distintas instituciones públicas y privadas venían trabajando en la solución de los problemas de la comunidad inspirados en la idea del voluntariado, fue solo hasta mediados de la década del cincuenta cuando la temática de la acción comunitaria surgió como alternativa para resolver la difícil situación de las poblaciones marginadas. Así, en 1955 se ejecuta el primer programa oficial sobre desarrollo comunitario y en 1958 se expide la Ley 19 en la cual se fomentaba la acción comunal habilitando a los organismos correspondientes para ejercer funciones de control y vigilancia de los servicios públicos, y promover acciones en distintos escenarios de la vida local.

De este recorrido queda en claro que el desarrollo comunitario - del cual son expresión los organismos de acción comunal - , es un proceso social con acción participativa de la comunidad al tiempo que representa un medio de promoción humana, en tanto que impulsa al individuo a involucrarse en su contexto detectando necesidades y ayudando a solucionarlas. Por ello, para alcanzar sus metas el proceso requiere de la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad, pero ante todo, de la integración de la comunidad y el Estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario.”

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 la junta de 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”*²; así mismo 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.”*³

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 743 de 2002, en su artículo 19, que consagra 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.”*

² Ley 743 de 2002. Artículo 6°.

³ Ley 743 de 2002. Artículo 8°.

A partir del análisis de la normatividad vigente y de la sentencia C - 126 de 2016 proferida por la Corte Constitucional, esta Oficina Asesora Jurídica del DADEP interpreta lo siguiente:

De conformidad con lo dispuesto en los parágrafos 3º y 4º y el numeral 16 del artículo 6º de la Ley 1551 de 2012, existen dos (2) clases de “*convenios solidarios*” que se pueden celebrar directamente con las juntas de acción comunal:

- (1) en el primero de ellos, su objeto contractual es el de ejecutar obras, es decir serían *Contratos de Obra Pública*, caso en el cual sólo se podrían celebrar hasta por la mínima cuantía (según las normas vigentes en materia de contratación estatal);
- (2) en el segundo de ellos, su objeto contractual NO es la ejecución de obras, y por ende no tienen la limitación legal de la mínima cuantía. En esta segunda clase de los convenios solidarios se ubican aquellos que tienen por objeto satisfacer necesidades y aspiraciones de las comunidades (frase final del párrafo 3º del artículo 6º de la Ley 1551 de 2012), léase, sirven para entregar a título de administración los salones comunales construidos sobre bienes inmuebles del Distrito Capital de Bogotá (indistintamente si son bienes fiscales o bienes de uso público).

En principio, 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, se dedicaría a celebrar la segunda clase de Convenios Solidarios directamente con las juntas de acción comunal con el objeto contractual de satisfacer necesidades y aspiraciones de las comunidades y las finalidades propias del DADEP, en consecuencia, no existe limitación legal en cuanto a la cuantía de tales contratos.

También hay que tener presente el contenido del artículo 38 de la Ley 9 de 1989, referente a los contratos de comodato:

“Artículo 38º.- Las entidades públicas no podrán dar en comodato sus inmuebles sino únicamente a otras entidades públicas, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no repartan utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, y por un término máximo de cinco (5) años, renovables (...).”

Bajo ese contexto normativo, este Departamento Administrativo viene trabajando con la Federación de Juntas de Acción Comunal, las Asojuntas y las Juntas de Acción Comunal de la ciudad, en la elaboración de una minuta de “*convenio solidario*” que permita entregar en administración a dichas organizaciones comunitarias la administración de los aproximadamente 705 salones comunales construidos sobre los bienes inmuebles del Distrito Capital de Bogotá (indistintamente si son bienes fiscales o bienes de uso público).

Dentro del trabajo adelantado a la fecha se cuenta con una minuta que ha sido acordada casi en su totalidad, faltando establecer el plazo de ejecución que tendrán tales convenios solidarios de entrega de salones comunales a título de administración.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
Departamento Administrativo de la
Defensoría del Espacio Público

COMPETENCIA DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO - DADEP

El Departamento Administrativo de la Defensoría Del Espacio Público - DADEP, fue creado por el Concejo de Bogotá, mediante la aprobación del Acuerdo 018 de 1999.

El DADEP, según el Acuerdo 018 de 1999 expedido por el Concejo de Bogotá, tiene como misión en su artículo 2º: *“contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en Bogotá D.C, por medio de una eficaz defensa del espacio público, de una óptima administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del Espacio Público que garantice su uso y disfrute común y estimule la participación comunitaria”*.

El Departamento Administrativo de la Defensoría Del Espacio Público - DADEP, sin perjuicio de otras funciones, en materia de bienes inmuebles del Distrito Capital de Bogotá, con fundamento en lo previsto por el literal a) del artículo 6º del Acuerdo 018 de 1999 aprobado por el Concejo de Bogotá, se encarga de ejercer la administración, directa o indirectamente, de todos los bienes inmuebles del nivel central del Distrito Capital. No obstante lo anterior, los inmuebles en donde funcionen las entidades del nivel central del Distrito Capital serán administrados directamente por las mismas, previa firma del acta respectiva.

CONCEPTO JURÍDICO

Dado que la Ley 1551 de 2012 no estableció un plazo para la ejecución de los *“convenios solidarios”*, en lo referente a la entrega de bienes a cargo de nuestra entidad, aplicaría lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 9ª de 1989 (Ley de Reforma Urbana), de acuerdo con el cual el plazo máximo de ejecución de los contratos de comodato es de cinco (5) años.

Lo anterior, ente otras razones, porque en su esencia contractual existen varias similitudes entre los *“convenios solidarios”* previstos por la Ley 1551 de 2012 y los *“contratos de comodato”* previstos por la Ley 9ª de 1989; en ambos casos, es viable entregar bienes inmuebles del Distrito Capital de Bogotá a título gratuito para ser administrados por particulares, incluidas las juntas de acción comunal.

Otro argumento, de conveniencia y sana administración inmobiliaria pública, es que no es conveniente entregar a particulares (llámense juntas de acción comunal) bienes inmuebles del Distrito Capital a plazos de ejecución superiores a cinco (5) años por muchas razones, entre otras, por los cambios cada cierto tiempo de los dignatarios de las juntas de acción comunal, también por los cambios de Alcalde Mayor de la ciudad cada cuatro años, también para poder concluir esos vínculos contractuales y evaluar si se ha administrado favorablemente o no los inmuebles, para evaluar la situación y condición física de los inmuebles, del pago de los servicios públicos domiciliarios, etc.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
Departamento Administrativo de la
Defensoría del Espacio Público

Otro argumento, en atención al principio de la autonomía de la voluntad y libertad contractual del DADEP, es política de esta entidad no entregar bienes inmuebles a particulares a plazos superiores a cinco (5) años, excepción hecha del contrato de concesión, que por disposiciones legales tiene un plazo superior a dicho término.

Hay que tener presente que salvo lo dispuesto expresamente para los “*convenios solidarios*” en la Ley 1551 de 2012, en todo lo demás se rige por las normas vigentes del Estatuto de Contratación Pública, toda vez que es un contrato estatal.

Advertimos, que esta posición o concepto jurídico del DADEP no es compartida por “los comunales”, quienes han solicitado en varios escenarios y reuniones que ellos pretenden que los salones comunales les sean entregados a título de administración a plazos muy superiores a cinco (5) años.

En consecuencia, y de acuerdo con todo lo anteriormente expuesto, les solicitamos que su Despacho emita formalmente concepto jurídico en el cual responda la siguiente inquietud: ¿Cuál es el plazo máximo que se puede estipular en los “convenios solidarios” que suscriba el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP con las Juntas de Acción Comunal cuyo objeto consiste en la entrega a título de administración de los salones comunales construidos sobre bienes inmuebles del Distrito Capital de Bogotá (indistintamente si son bienes fiscales o bienes de uso público)?

Atentamente,

LUIS DOMINGO GÓMEZ MALDONADO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

DATOS DE PRODUCCION Y ARCHIVO:

Proyectó:	Carlos Javier Hoyos - SAI J Giovanni Herrera Carrascal - OAJ GHC
Revisó y aprobó:	Luis Domingo Gómez Maldonado - OAJ Pedro Ramírez Jaramillo - SAI F
Fecha	Enero 17 de 2018
Código Archivo:	1100800 - Conceptos Jurídicos
Anexos:	0