

734

Al contestar cite este número:  
Radicado DADEP No. 20191100174131



Bogotá D.C., 17-10-2019  
110-OAJ

Bogotá, DC.

Señor  
**OSCAR JAVIER OVALLE RIVERA**  
Arquitecto Contratista  
Fondo de Desarrollo Local de Suba  
Transversal 78 k N° 41 a 04 Sur  
Correo electrónico Javier.ovallerivera@gmail.com  
La Ciudad

**REFERENCIA:** Radicado Dadep 20194000216332  
**ASUNTO:** Solicitud de información sobre intervención salones comunales frente a convenios solidarios.

Estimado Arquitecto Ovalle,

Hemos recibido solicitud de concepto jurídico mediante correo electrónico radicado en esta Entidad con número 20194000216332, de fecha 26 de septiembre de 2019, por medio del cual formuló el siguiente interrogante:

*"Pido por este medio se me pueda aclarar que normatividad vigente establece la regulación de los convenios solidarios y hasta que punto es obligatorio tener firmado dicho convenio solidario para llegar a tener intervención del Fondo de Desarrollo Local de Suba"*

En ese orden de ideas, dando cumplimiento a las funciones y competencias asignadas a esta Oficina Asesora Jurídica, en especial a la prevista en el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Distrital 138 de 2002 referente a: "5) Emitir conceptos y absolver consultas en materia jurídica que le formulen los particulares, las distintas dependencias del Departamento y las autoridades en general, que tengan relación con los asuntos de competencia de la entidad y que no estén a cargo de otra dependencia", nos permitimos indicarle que para dar respuesta a su petición, esta Oficina Asesora ha tomado como fundamentos jurídicos para el estudio de la misma las siguientes normas:

- Constitución Política de Colombia, artículos 38, 355.

- Acuerdo 004 de 2016 " Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para la Localidad de Suba, para el periodo 2017-2020".
- Acuerdo 018 de 1999 " Por el cual se crea la defensoría del Espacio Público".
- Decreto 430 de 2018 "Por el cual se adopta el Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital y se adoptan otras disposiciones".
- Ley 1551 de 2012, "por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".
- 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".

### CONSIDERACIONES

Para dar respuesta a sus interrogantes, esta Oficina Asesora Jurídica considera pertinente realizar un análisis jurídico sobre las normas que regulan los "convenios solidarios" que el DADEP suscribe con las Juntas de Acción Comunal, cuyo objeto consiste en la entrega en administración de los salones comunales construidos sobre bienes inmuebles del Distrito Capital de Bogotá.

En ese sentido, y con el propósito de establecer el marco normativo que desarrolla el tema objeto de esta consulta, es necesario referirse al numeral 16 del artículo 6º de la ley 1551 de 2012, por ser la norma que regula la organización y el funcionamiento de los municipios y adicionalmente indica, cuáles son las entidades con las que le está permitido celebrar convenios solidarios. El mencionado numeral 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).*

En ese orden de ideas, legalmente está permitido que los distritos celebren convenios solidarios, con los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de las actividades previstas en sus planes de desarrollo.

Ahora bien, una vez establecida la capacidad del distrito para la celebración de convenios solidarios, es relevante establecer su definición legal, la cual está

establecida en el parágrafo 3° del artículo 6° de la ley mencionada anteriormente, en la que se estipula lo siguiente:

*“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.” (Negrillas fuera de texto).*

Así mismo, la ley en comento, en el parágrafo 4° del artículo 6°, concede a los entes territoriales del orden departamental y municipal, autorización para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal, con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía<sup>1</sup>, aclarando que para tal efecto se deberá contratar con los habitantes de la comunidad, y la junta de acción comunal deberá estar previamente legalizada y reconocida ante los organismos competentes<sup>2</sup>.

En ese orden de ideas, teniendo claro cuáles son las entidades autorizadas para celebrar convenios solidarios con el Distrito Capital y su definición legal, esta Oficina hará referencia a la naturaleza y origen de las juntas de acción comunal, temas que han sido ampliamente desarrollados por la Corte Constitucional, en especial en la Sentencia C-580 de 2001, Magistrada Ponente, Clara Inés Vargas Hernández, que a continuación transcribimos en sus apartes más importantes:

*“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.*

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Artículo 6° ley 1551 de 2012, parágrafo 4°: “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<sup>2</sup>. 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.”

*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.”*

Posteriormente, 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”, definiendo a las Juntas 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”<sup>3</sup>, destacando 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”<sup>4</sup>.

De igual forma, el literal f) del artículo 19 de la referida ley, consagra como uno de los objetivos generales de los organismos de acción comunal, 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<sup>5</sup>.

Así mismo en Sentencia C 126 de 2016, Magistrado Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva, proferida por la Corte Constitucional, se explica que la autorización para la celebración de los convenios solidarios entre las juntas de acción comunal y los entes territoriales busca satisfacer el interés general, respetando los límites de razonabilidad y proporcionalidad previstos en la norma Superior<sup>6</sup>, lo cual contribuye al cumplimiento de los fines del Estado, que de acuerdo con la misión para la cual fue creado el Departamento Administrativo de la

<sup>3</sup> Ley 743 de 2002. Artículo 6º

<sup>4</sup> Ley 743 de 2002. Artículo 8º

<sup>5</sup> Ley 743 de 2002. Artículo 19º

<sup>6</sup> Corte Constitucional Sentencia C 126 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

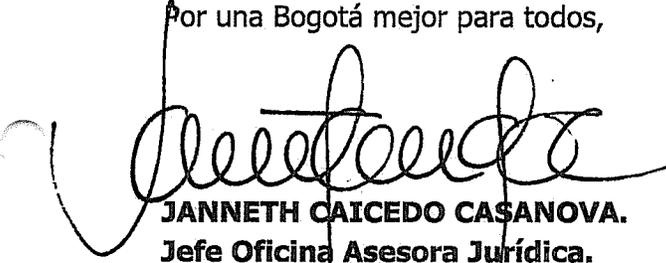
Defensoría del Espacio Público<sup>7</sup>, consiste en contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la ciudad, por medio de una eficaz defensa del espacio público, de una óptima administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del Espacio Público que garantice su uso y disfrute común y estimule la participación comunitaria.

Razón por la cual, en relación con el interrogante planteado en su consulta: "hasta que (sic) punto es obligatorio tener firmado dicho convenio solidario para llegar a tener intervención del Fondo de Desarrollo Local de Suba", esta Oficina Asesora Jurídica, considera que como el Departamento Administrativo de la Defensoría Del Espacio Público - DADEP, se encarga de Administrar los bienes que hacen parte del espacio público distrital<sup>8</sup>, es necesario que el convenio solidario esté debidamente firmado para que pueda emprenderse cualquier tipo de acción tendiente a la administración del bien objeto del convenio, así como cualquier intervención sobre este, lo anterior de acuerdo con lo previsto en el artículo 61 del Decreto 854 de 2001, el cual dispone que la competencia en materia contractual para celebrar los convenios interadministrativos, adjudicar y celebrar todo tipo de contratos o negocios jurídicos relacionados con el patrimonio inmobiliario Distrital; incluyendo aquellos que impliquen actos de disposición sobre bienes de naturaleza fiscal, esta a cargo del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.

La presente consulta se absuelve en los términos del artículo 28 de la ley 1755 de 2015 que establece:

"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 una Bogotá mejor para todos,

  
**JANNETH CAICEDO CASANOVA.**  
**Jefe Oficina Asesora Jurídica.**

Proyectó: Zully Edith Ávila Rodríguez  
Revisó: Valentina Montenegro  
Fecha: Octubre de 2019.

<sup>7</sup> artículo 2 del Acuerdo 018 de 1999

<sup>8</sup> Literal a) del artículo 4 del Acuerdo 018 de 1999

