



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

Al contestar cite este número:  
Radicado DADEP No. 20171100007913



Bogotá D.C., 16-03-2017

110-OAJ

### CONCEPTO

**PARA:** CLAUDIA GALVIS SÁCHEZ  
Subdirectora de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público

**DE:** PEDRO RAMÍREZ JARAMILLO  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**ASUNTO:** Concepto sobre la viabilidad para suscribir Convenios Solidarios directamente entre el DADEP y las juntas de acción comunal para administrar salones comunales sobre bienes del Distrito Capital

**REFERENCIA:** 20173040005023 del 15-02- 17

**FECHA:** Marzo 16 de 2017

### LA CONSULTA

Su Despacho formuló consulta según la cual solicita que esta Oficina Asesora Jurídica emita concepto jurídico sobre la viabilidad para suscribir Convenios Solidarios directamente entre el DADEP y las juntas de acción comunal para administrar salones comunales sobre bienes del Distrito Capital.

### COMPETENCIA DEL DADEP

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 6° 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.

Al interior de la entidad, a la Subdirección Administración Inmobiliaria y del Espacio Público, de conformidad con el artículo 8 del Decreto Distrital 138 de 2002 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, le corresponde desarrollar las siguientes funciones: (...) 5. Administrar directamente o a través de terceros los bienes inmuebles del nivel central del Distrito Capital.

Lo anterior sin perjuicio de otras competencias y funciones asignadas al DADEP en el POT de Bogotá (Decreto Distrital 190 de 2004), en los Decretos Distritales 138 de 2002, 456 de 2013, etc., entre otras normas distritales.

### ANÁLISIS JURÍDICO

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 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”.

Por su parte, el artículo 355 de la Constitución Política de 1991 establece:

*“Artículo 355.- Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.*

*El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”*

La norma constitucional referida fue reglamentada por el Decreto 777 de 1992, el cual a su vez fue modificado por el Decreto 1403 de 1992.

La Constitución Política de Colombia 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*”.

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*”<sup>1</sup>; 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*

<sup>1</sup> Ley 743 de 2002. Artículo 6°.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
GOBIERNO DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA  
Departamento Administrativo de la  
Defensa del Estado Plural

*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>2</sup>*

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.”*

La Corte Constitucional mediante la sentencia C - 126 de 2016, con ponencia del magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, declaró exequible la expresión *“hasta por la mínima cuantía”* contenida en el parágrafo 4º del artículo 6º de la Ley 1551 de 2012.

En aquella sentencia la Corte planteó:

*“La expresión “hasta por la mínima cuantía” consagrada en el parágrafo 4º del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, no es contraria al artículo 1º de la Constitución Política, por cuanto, no restringe el derecho de las juntas de acción comunal a participar directa y frecuentemente en las actividades políticas y en la toma de decisiones que afecten a la comunidad que representa (...)”*

A partir del análisis de la anterior 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 párrafos 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; 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); 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 parágrafo 3º del artículo 6º de la Ley 1551 de 2012).

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.

<sup>2</sup> Ley 743 de 2002. Artículo 8º.



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

## CONCEPTO JURÍDICO

De acuerdo con todo lo expuesto anteriormente, en concepto de la Oficina Asesora Jurídica del DADEP, existe plena viabilidad y seguridad jurídica para suscribir Convenios Solidarios directamente entre esta entidad y las juntas de acción comunal para administrar los salones comunales construidos o que se vayan a construir sobre los bienes inmuebles del Distrito Capital de Bogotá, con observancia de las normas vigentes sobre la materia.

Atentamente,

**PEDRO ALBERTO RAMÍREZ JARAMILLO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

### DATOS DE PRODUCCION Y ARCHIVO:

Proyectó:	Giovanni Herrera Carrascal <i>GHC</i>
Revisó y Aprobó:	Pedro Alberto Ramírez Jaramillo
Fecha	Marzo 16 de 2017
Código Archivo:	1100800 - Conceptos Jurídicos
Anexos:	0 folios