



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un Control Efectivo y Transparente”

INFORME FINAL VISITA FISCAL
SITUACION DE LOS SALONES COMUNALES DEL DISTRITO

DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO

INSTITUTO DISTRITAL DE LA PARTICIPACIÓN Y ACCIÓN COMUNAL - IDPAC-

VIGENCIA 2014

Elaboró:

GABRIEL HERNAN MENDEZ CAMACHO
EDGAR ACERO JIMENEZ

Aprobó:

LUIS CARLOS BALLÉN JIMENEZ
Director Sector Gobierno

SEPTIEMBRE DE 2014





CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“ Por un Control Efectivo y Transparente ”

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA CONCLUSIONES. -----	3
2. RESULTADOS OBTENIDOS.-----	5



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.

“ Por un Control Efectivo y Transparente ”

1 CARTA CONCLUSIONES

Doctora

LAURA PATRICIA GARCÍA MEJÍA

Directora

Instituto distrital de la Participación y Acción Comunal -IDPAC-
Bogotá D.C.

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó visita fiscal al Instituto distrital de la Participación y Acción Comunal -IDPAC-, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión respecto a la situación actual de los salones comunales de propiedad del Distrito.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada la cual debe ser analizada por la Contraloría de Bogotá D.C., a su vez la responsabilidad del ente de control consiste en producir un Informe de visita fiscal que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoria incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“ Por un Control Efectivo y Transparente ”

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la visita adelantada, conceptúa que la gestión respecto al registro y control de los salones comunales de propiedad del Distrito Capital y que le corresponde al Departamento Administrativo del Espacio Público –DADEP-, presenta importantes limitaciones e inconvenientes generados por las normas legales para ser entregados a las organizaciones comunales, todas vez que el ordenamiento constitucional y legal indica que el espacio público para uso, disposición y aprovechamiento, debe ser ofertado a otras organizaciones además de las comunales. Esta situación ha generado propuestas por parte del DADEP, que no han sido de buen recibo por parte de las Juntas de Acción Comunal y han incentivado debates y proyectos de Acuerdo en el Concejo de Bogotá, D.C.

Atentamente,

LUIS CARLOS BALLÉN JIMENEZ
Director Sector Gobierno



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un Control Efectivo y Transparente”

2. RESULTADOS OBTENIDOS

2.1 ANTECEDENTES

Los primeros movimientos comunales iniciaron entre 1939 y 1945, en países denominados de tercer mundo, como una forma de mejorar las condiciones de vida, posteriores a la posguerra de Europa, y la nueva autonomía de los países ante la independencia colonial, mediante una política denominada “*desarrollo de la comunidad*”, la cual pretendió organizar la sociedad para el trabajo común o “*Acción Comunal*”.

Muy pronto el modelo llega a Colombia y rápidamente sustituye a las nacientes organizaciones como: *cofradías, sociedades mutuales, juntas de mejoras y ornato, entre otras*. La escalada violenta que sufrió el país a partir de 1948 y el estado de pobreza de gran parte de la población, incidió para que la Universidad Nacional por solicitud del Ministerio de Educación, presentara la experiencia que la universidad había tenido con el primer trabajo comunal, como fue la construcción de una escuela en “*la vereda de Saucito, en el municipio de Chocontá*”.

Tal experiencia fue la base para que mediante la Ley 19 de 1958, “*Sobre reforma administrativa*”, se institucionalizara el papel de las juntas de acción comunal, en su artículo 22: “*Los concejos municipales, las asambleas departamentales y el gobierno nacional podrán encomendar a las juntas de acción comunal integradas por vecinos de cada distrito y que se organicen de acuerdo con las normas que expidan los respectivos concejos, y a otras entidades locales, funciones de control y vigilancia de determinados servicios públicos, o dar a esas juntas cierta intervención en el manejo de los mismos*”.

Con los llamados “*auxilios parlamentarios*”, a partir de 1968, los líderes de las juntas de acción comunal se convirtieron en agentes de políticos en las localidades y barrios, desvirtuando el rol de trabajo comunal, por cuanto las obras se financiaban y contrataban con los auxilios entregados en contraprestación al trabajo político. De tal suerte que un buen Presidente de Junta, era aquel que más y mejores contactos políticos tenía, debido a que se contaban con más *auxilios* para realizar las obras que lo comunidad necesitaba.

En el ámbito de Bogotá, el papel de las juntas de acción comunal fue determinante en un período en el cual el incontrolado aumento de la población por las masivas migraciones de campesinos y de habitantes de otros municipios, originaron la conformación de barrios ilegales, construidos por piratas, en terrenos que no



contaban con vías, ni servicios públicos, ni transporte, ni escenarios deportivos entre otros, de tal manera que lo primero que se conformaba en las invasiones y urbanizaciones, piratas era la Junta de Acción comunal, la que se constituía como responsable de adelantar no sólo las gestiones de legalización del barrio o urbanización, sino la consecución de los servicios públicos, la construcción de vías, de parques, la iglesia y demás equipamientos.

La constitución de 1991, prohibió los auxilios parlamentarios y a partir de entonces las Juntas de Acción Comunal perdieron vigencia y el protagonismo que ostentaban. Posteriormente, el Alcalde Enrique Peñalosa crea el programa *Obras con saldo pedagógico*, más tarde se denominó *“obras con participación ciudadana”*, el cual consistió en contratar con los Presidentes de las Juntas, para la realización de las obras en los barrios y urbanizaciones. Evaluaciones realizadas por la Contraloría de Bogotá, D.C., dan cuenta de los diversos inconvenientes que presentaron los mencionados contratos, muchos de ellos para la construcción de salones comunales y que aún persisten.

La pérdida de protagonismo y del trabajo comunal, ha propiciado para que hoy día, las JAC, se encuentren inmersas en las políticas de participación ciudadana, ejecutadas por el IDPAC, entidad que tiene como función llevar el registro, control y seguimiento de las organizaciones comunales. Cada día las JAC, pierden su incidencia en sus comunidades, de un lado porque los barrios se encuentran consolidados y que sus necesidades se limitan a solucionar temas de malla vial y seguridad, entre otros y de otro lado, la ciudadanía es indiferente ante los temas de participación, al punto que son pocos los residentes que se afilian a las JAC, aproximadamente el 10% y de ellos son muy pocos quienes asisten a las asambleas.

2.2. SALONES COMUNALES

El trabajo y organización comunal surgieron de reuniones y asambleas, para lo cual era indispensable contar con un sitio para tal fin. Es así como tanto en las urbanizaciones legales e ilegales siempre se destinaba un terreno para la construcción del *“salón comunal”*, áreas que posteriormente al legalizar la urbanización o el barrio, fueron entregadas a la ciudad en calidad de sesión.

La construcción de algunos salones comunales, fue realizada con esfuerzos de la comunidad, muchos de ellos levantados mediante autoconstrucción, financiados



con “auxilios parlamentarios”¹, rifas, bazares, aportes, donaciones, por el programa de *Obras con participación Ciudadana* y por aportes de los Fondos de Desarrollo Local.

Indudablemente, el salón comunal, se ha convertido a través del tiempo, en el lugar símbolo del funcionamiento de la organización comunal de una comunidad. No sólo se utiliza para realizar las asambleas y reuniones de la Junta, sino que también para realizar actividades culturales, sociales, recreativas, de capacitación, información y formación. Para lograr su sostenimiento y conservación, es gracias a su alquiler a los ciudadanos, para reuniones y fiestas sociales, que los han transformado en verdaderos “clubes sociales de barrio”.

Así mismo, algunos salones comunales sobreviven de los ingresos obtenidos por: antenas parabólicas, parqueaderos, plazas de mercado y locales comerciales, entre otros. Sin embargo, la gran mayoría de salones comunales de naturaleza pública, padecen dificultades para poder funcionar y deben recurrir a la colaboración de la comunidad con cuotas voluntarias, bazares, fiestas, rifas y otras actividades. Algunos también obtienen recursos por el alquiler del salón, sillas y otros bienes muebles e inmuebles.

Según su ubicación y el origen de los recursos para su construcción, la naturaleza jurídica de los salones comunales, pueden clasificarse en:

Privados: Los salones de naturaleza privada, son los que han sido construidos con recursos netamente privados y se encuentran ubicados en terrenos igualmente privados, por tanto son de propiedad de las JAC, de la propiedad horizontal u otra organización representante de propietarios privados de inmuebles en común y proindiviso.

La administración y control de los salones de naturaleza privada, está a cargo de las respectivas JAC y Juntas de Copropietarios, a través de sus respectivos administradores, de conformidad a la Ley de propiedad horizontal, sus estatutos o reglamentos internos.

Públicos: Los salones de naturaleza pública, corresponde a los que han sido construidos en predios considerados como “*espacio público*”, bien sea del distrito o de su entidades, como zonas verdes, zonas verdes y comunales, zonas comunales y cesiones tipo A y que han sido cedidos por la administración, para su

¹ Prohibidos según el artículo 355 de la Constitución Nacional: “Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”.



construcción. No se tiene en cuenta que los recursos para la edificación, sean de origen privado o de aportes públicos. Una vez terminada su construcción, son entregados al Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público, DADEP, para su registro y control.

La administración y control de los salones comunales públicos corresponde al DADEP, de conformidad al Acuerdo 18 de 1999 del Concejo de Bogotá. “por el cual se crea la Defensoría del Espacio Público”, en el que se asigna como función del DADEP: “a. Administrar los bienes que hacen parte del espacio público distrital” y en general, ejercer la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público del Distrito Capital.

En Bogotá a 2012, contaba con 5145 barrios². Según información del IDPAC, en la ciudad existen 1770 JAC, mientras que según el DADEP, se encuentran registrados 1280 salones comunales, de los cuales 575 son privados y 705 de naturaleza pública³, distribuidos por localidad así:

Cuadro 1
DISTRIBUCIÓN DE LOS SALONES COMUNALES PÚBLICOS

LOCALIDAD	USO PUBLICO	FISCALES	SALONES
Usaquén	26	3	29
Chapinero	6	0	6
Santafé	15	6	21
San Cristóbal	47	6	53
Usme	76	1	77
Tunjuelito	8	1	9
Bosa	54	4	58
Kennedy	92	5	97
Fontibón	26	3	29
Engativá	58	11	69
Suba	60	2	62
Barrios Unidos	2	3	5
Teusaquillo	4	1	5
Mártires	2	3	5
Antonio Nariño	6	4	10
Puente Aranda	33	4	37
Candelaria	1	1	1
Rafael Uribe Uribe	48	3	51
Ciudad Bolívar	73	2	75
Sumapaz	6	6	6
TOTAL	634	69	705

Fuente: Información suministrada por el IDPAC el 27 de junio de 2014

² <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/9-2012-en-45705-manzanas-bogot%C3%A1-tiene-5145-barrios.html>

³ De acuerdo al resultado de los convenios interadministrativos entre el DADEP e IDPAC, celebrados en el 2003, 2006, 2007 y 2009, terminado en el 2010, “se logró establecer una base de datos con la digitalización georreferenciada de los salones comunales construidos sobre zonas de espacio público”.



De los 705 salones de naturaleza pública, 634 son bienes de uso público, mientras que 69 son bienes fiscales, es decir, *“son bienes de propiedad del Distrito, como producto de donaciones o permutas, los cuales han sido construidos en terrenos privados y no en espacio público”*⁴. Los bienes de naturaleza fiscal, tiene un tratamiento diferente a los de uso público, es decir, no se les aplica la normatividad relacionada con los bienes de naturaleza pública, por tal motivo se pueden vender, arrendar o disponer por parte del DADEP⁵, sin embargo, la política del Departamento, en materia de los salones comunales de carácter fiscal, es dar el mismo tratamiento dado a los de uso público.

2.2.1 Debate jurídico sobre el uso de los salones comunales públicos

A pesar que los salones comunales se empezaron a construir hace más de medio siglo, es a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991, que involucra una amplia variedad de mandatos que tienen que ver con temas como: espacio público, organización comunal, participación ciudadana y contratación, entre otras.

El asunto relacionado con salones comunales de naturaleza pública, no es ajeno a normas constitucionales y legales que le son aplicables, se mencionan como las más importantes:

- Espacio público: Ley 9 de 1989⁶, especialmente el capítulo II artículos 5 y 7: *“Del espacio público”*, Constitución Política Nacional, artículo 82: *“Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”*. Decreto Distrital 190 de 2004, *“por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”*: estipula que los salones comunales forman parte del sistema de equipamientos del Distrito y que serán construidos en el espacio público, producto de las cesiones obligatorias, en concordancia con el Decreto 465 de 2006: *“Plan Maestro de Equipamientos Culturales de Bogotá Distrito Capital”*, considerados como equipamientos con funciones culturales de tipo *“cívico- asociativos”* y de tipo con *“estructura y localización permanentes”*.

⁴ Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral modalidad Regular al DAACD, PAD 2006, pág.17

⁵ Decisión 240 de 1998 Secretaría Distrital de Gobierno - Consejo De Justicia: *“Los Bienes de Uso Público y Bienes Fiscales se diferencian, por cuanto los primeros, la índole misma de los bienes determinan su uso: Es abierto al público; es la vocación de los bienes de uso público y por ello su utilización es libre, es decir, que su uso o goce es para todos los habitantes de un territorio, y los segundos, su uso o goce generalmente es restringido, son los de las personas públicas y cuyo uso no es general para los habitantes. De manera que en definitiva son bienes fiscales aquellos bienes de las personas públicas, que no tienen el carácter de bienes de uso público. Estos bienes componen, por tanto, el llamado dominio privado del Estado.”*

⁶ *“Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.”*



- Organización Comunal: El artículo 38 de la Constitución Nacional, sobre el derecho a la libre asociación, es reglamentado por la ley 743 de 2002: *“Por la cual se desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal”*. Ley que fue reglamentada por el Decreto 2350 de 2003: sobre el *“buen desenvolvimiento de la organización comunal y la consecución de sus objetivos”*.
- Participación Ciudadana: Los artículos 40 y 103 de la Constitución Nacional, establece las formas de participación democrática, en donde se encuentran como actores principales los organismos comunitarios, mandato que fue reafirmado en el Decreto Ley 1421 de 1993, en el artículo 6.
- Contratación: Ley 80 de 1993⁷, Ley 1150 de 2007⁸, que la modifica, el decreto 734 de 2012 y demás decretos reglamentarios, Ley 1474 de 2011⁹, en especial el artículo 94: *“Transparencia en contratación de mínima cuantía”*, establece las reglas para esta clase de contratación.

Si bien es cierto, que en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, es preciso señalar que, aunque las organizaciones comunales tienen importantes responsabilidades en materia de participación ciudadana, así como protagonistas generadores de desarrollo de sus respectivas comunidades, también es cierto que en materia de *salones comunales públicos*, existen restricciones para la administración y uso de los mismos de manera exclusiva por parte de las Juntas de Acción Comunal, JAC.

En el entendido que los salones comunales construidos en espacio público, son bienes de uso público o fiscales, que gozan de la protección del Estado, como lo estipula el artículo 82 de la Constitución Nacional, así como la Ley 9 de 1989, para el caso del Distrito Capital, la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control, corresponde al DADEP. También es de conocimiento general, que hasta la presente, los 705 salones públicos se encuentran bajo la administración y uso de las JAC.

Sin embargo, también es evidente que los mandatos constitucionales y legales, relacionados con *“la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común”*, se establecen requisitos y reglas que se deben cumplir tanto por la

⁷ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

⁸ por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

⁹ por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.



administración como por los particulares, para la disposición, uso y aprovechamiento de los bienes de uso público en general. Diversas normas de carácter general, han sido emitidas como Leyes y Decretos, como también de carácter especial, del orden distrital como Acuerdos y Decretos, que reglamentan el tratamiento que se debe dar a los bienes de uso público destinados a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas.

En virtud a que los “salones comunales de naturaleza pública”, son considerados por la legislación, como espacio de uso público, la normatividad no los distingue de los demás bienes de igual índole y por el contrario se encuentran sujetos al mismo tratamiento. La Ley 9 de 1989, establece en el artículo 38: “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.” Es decir, los salones comunales de naturaleza pública, deben ser entregados para su administración cumpliendo esté mandato legal.

También el Decreto 190 de 2004, que compila las normas del Plan de Ordenamiento territorial, POT, establece en el Artículo 233, que los salones comunales son equipamientos colectivos de bienestar social. Así mismo, en el Artículo 278, establece el “Aprovechamiento económico del espacio público: Las entidades del Distrito Capital a cuyo cargo estén las zonas recreativas de uso público y las zonas viales, podrán contratar o convenir con particulares la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico de las zonas viales y recreativas de uso público, incluidas las zonas de estacionamientos y el equipamiento colectivo que hacen parte integrante de las cesiones obligatorias gratuitas al Distrito capital, ajustándose a los mecanismos legales que se fijen para el caso”. El artículo 279, establece que: Las entidades del Distrito Capital a cuyo cargo estén las zonas recreativas de uso público y las zonas viales, podrán contratar o convenir con particulares la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico de las zonas viales y recreativas de uso público, incluidas las zonas de estacionamientos y **el equipamiento colectivo** que hacen parte integrante de las cesiones obligatorias gratuitas al Distrito capital, ajustándose a los mecanismos legales que se fijen para el caso.

En desarrollo del POT, mediante Decreto 215 de 2005, se formula el Plan Maestro de Espacio Público, PMEEP, el cual en el Título II, Capítulo III, se expone Estrategia de Gestión Económica y aprovechamiento económico.

En el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, se establece como estrategia “Avanzar en el diseño de criterios para el uso económico adecuado y sostenible del espacio



público”. Así mismo, en el Eje tres: *Una Bogotá que defiende y fortalece lo público*, programa: *“Bogotá Humana: participa y decide”*, Proyecto 5: *Gestión comunitaria para la cultura, recuperación, aprovechamiento sostenible y goce del espacio público*, se propone: *Promover la participación de organizaciones en la administración del espacio público para el mejoramiento de la calidad de vida, su recuperación, sostenibilidad y aprovechamiento económico regulado.*

En cumplimiento de los anteriores mandatos, la administración distrital expide el Decreto 456 del 11 de octubre 2013, *“Por el cual se adopta el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá”*.

Como ya se ha mencionado, los salones objeto del presente estudio, han sido administrados históricamente por las JAC, hasta ahora sin ningún contrato o convenio, como lo exige literal del artículo 38 de la Ley 9 de 1989, por temor a que como lo exigen las normas de contratación, se debe hacer mediante convocatoria no sólo a las JAC, sino a sindicatos, cooperativas, asociaciones, fundaciones y asociaciones, entre otras, que podrían administrar y hacer uso de los mencionados salones comunales, hasta la presente bajo el dominio de las JAC.

La administración distrital a través del DADEP, en aras de legalizar la administración de los salones comunales de naturaleza pública, que están bajo la tenencia de las JAC, ha analizado y presentado alternativas con miras a entregar los salones a las comunidades en cabeza de las Juntas, propuestas amparadas bajo los siguientes criterios jurídicos:

- El artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, autoriza a la administración, la celebración de 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”*, dentro de las cuales se encuentra las Organizaciones Comunales, artículo que fue reglamentado mediante decreto 777 de 1992.
- El Decreto Nacional 1504 del 4 de agosto de 1998, en su artículo 18, prevé la posibilidad que los municipios y distritos puedan contratar con entidades privadas la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico del espacio público, sin que se impida a la ciudadanía su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito.
- De la misma manera, el artículo 7 de la Ley 9 de 1989, otorga la facultad a los municipios para: *“...contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes...”* de uso público. Así



mismo, el artículo 38 de la misma ley, es categórico cuando establece que los comodatos de sus inmuebles no sólo se pueden entregar para la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico a las JAC, sino a otras organizaciones de conformidad a los requisitos y normas de contratación estatal.

- La Ley 1551 de 2012, “*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, en el artículo 6, funciones de los municipios, numeral 18, ordena: “*Celebrar convenios de uso de bienes públicos y/o de usufructo comunitario con los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas y con los organismos de acción comunal y otros organismos comunitarios*”. A la vez autoriza a los municipios a: “**Parágrafo 3°.** *Convenios Solidarios. 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.* **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. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad*”.

Es pertinente mencionar, que el Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo 06 del año 2000, con el cual estipuló que: “*La Administración de los Salones Comunes 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*”. Este Acuerdo fue declarado nulo por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante fallo 2002-0150, al exlimitarse en sus funciones y modificar el artículo 38 de la Ley 9 de 1989 y restringir el concurso de otras organizaciones como lo exige esta norma.

Posterior a la declaratoria de nulidad del Acuerdo 6, el Concejo de Bogotá, D.C., ha presentado proyectos de acuerdo con el propósito de normalizar la administración de los salones comunales de naturaleza pública por parte de las JAC, como los proyectos N^{os}. 353 de 2008, 289 de 2013, 219 y 105 de 2014, sin embargo, las iniciativas no han tenido éxito por cuanto no han contado con el apoyo de los sectores comunales y por temor a que sea declarada su nulidad por las Altas Cortes.

Ahora bien, desde finales de 2012, el DADEP junto con el IDPAC, la Federación de Juntas de Acción Comunal y ASOJUNTAS, en trabajo conjunto para encontrar alternativas para entregar a las JAC, los salones comunales de naturaleza pública, llegaron en consenso a implementar el mecanismo de la suscripción de “*Convenios solidarios*”, según lo estipulado en la Ley 1551. Una vez en firme la propuesta es



socializada a las organizaciones comunales, encontrando fuerte resistencia a la suscripción de los mencionados convenios a tal punto que actualmente solamente se ha firmado solo uno de ellos.

Si bien es cierto, tanto la administración como el Concejo de la ciudad, están procurando propuestas para que las JAC, que tienen hasta el momento la administración de los salones comunales de naturaleza pública, lo sigan haciendo de manera exclusiva, también es cierto que dichos salones son espacio público y que para su administración debe cumplirse el artículo 38 de la Ley 9 de 1989: *“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”.*

Además se debe dar cumplimiento al artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, la cual dispone que se deben realizar invitaciones públicas para realizar *procesos que no superen el 10% de la menor cuantía*, situación que le aplica a contratos o convenios con la JAC, para la administración de los salones, por expreso mandato de la ley 1551 .

Es oportuno indicar que los mandatos constitucionales y legales, son claros y concretos respecto a los contratos, convenios o cualquier otra figura que celebre la administración con los organismos comunales. Sin embargo, no existe norma legal que precise el tratamiento que se debe seguir para entregar de manera exclusiva la administración de los salones públicos a las Juntas de Acción Comunal, situación que conlleva a acudir a normas generales, como es el caso del artículo 6, numeral 16 de la ley 1551 de 2012, en concordancia con el artículo 355 de la Constitución política que se se refieren a celebrar convenios solidarios de que trata el numeral 18 de la misma norma, con las JAC, para desarrollar programas y proyectos del respectivo plan de desarrollo, sin mencionarse la administración de bienes de uso público.

Entonces la propuesta jurídica para la celebración de convenios solidarios contenida en el artículo 39 de la Ley 1551 de 2012, para el desarrollo municipal, debe ser determinada por un ordenamiento jurídico claro y con límites precisos, situación que en la actualidad no está establecida. Ahora bien es claro que existe una contradicción entre dos normativas el artículo 43 de la Ley 9 de 1989 y el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, para lo cual es necesario que las instancias



administrativas diriman en forma definitiva o ante la instancia judicial, cual criterio prevalece, acorde con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Ley 153 de 1887.¹⁰

La agregación de otras organizaciones civiles y asociaciones para el cumplimiento o la ejecución de determinadas funciones, de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 3° del artículo 6° de la presente ley, diferentes a las los organismos de acción comunales un nuevo ingrediente que no permite establecer claridad respecto de la clase de acuerdo de voluntades, máxime cuando el parágrafo del artículo 39 de la Ley 1551 dispone que: *“Los convenios que se celebren en desarrollo de este artículo estarán sujetos a las formalidades o requisitos previstos en la ley.”*

En conclusión hoy no existe claridad desde la Ley para la institucionalidad en la celebración de acuerdos de voluntades acorde con lo normado en la Ley especial dictada para tal caso, dejando de lado los preceptos del Decreto Nacional 777 de 1992, para la Administración, Mantenimiento y Aprovechamiento Económico del Espacio Público, en orden a definir si deben ser solo suscritos con las Juntas de Acción Comunal y la Administración Distrital.

Ese marco legal debe definir sin ambages, cuáles son las condiciones y requisitos legales/técnicos para que la Administración, Mantenimiento y Aprovechamiento Económico del Espacio Público, no solo este acorde con los preceptos legales sino que de igual manera proteja y privilegie el interés y la prosperidad general.

De ahí que cualquier propuesta de solución que se pretenda implementar, tanto por el Concejo de Bogotá, D.C., como por la administración distrital o las mismas organizaciones comunales, se puede incurrir en vicios de legalidad o la no aceptación, como lo ocurrido con el Acuerdo 6 del 2000 del Concejo de Bogotá, D.C. y los convenios solidarios propuestos por la Administración Distrital.

2.2.2 Actuaciones de la Contraloría de Bogotá sobre el tema

- Producto de la Auditoría Gubernamental con enfoque Integral, modalidad Regular, realizada al entonces Departamento Administrativo de Acción Comunal, según el PAD 2006, este Ente de Control, realizó un estudio sobre la

¹⁰ “Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887.

PARTE PRIMERA. REGLAS GENERALES SOBRE VALIDEZ Y APLICACIÓN DE LAS LEYES

ARTÍCULO 1. Siempre que se advierta incongruencia en las leyes, ú ocurrencia oposición entre ley anterior y ley posterior, ó trate de establecerse el tránsito legal de derecho antiguo á derecho nuevo, las autoridades de la república, y especialmente las judiciales, observarán las reglas contenidas en los artículos siguientes.

ARTÍCULO 2. La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria á otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior.”



situación de las organizaciones comunales en Bogotá y del mismo, se generó y comunicó un Pronunciamiento denominado: “*Funcionamiento de las Organizaciones Comunales en Bogotá*”, el cual fue remitido el 21 de febrero de 2007, al entonces señor Alcalde Mayor de Bogotá D.C., doctor Luis Eduardo Garzón, en el que fue expuesto el criterio existente sobre la situación que presentaban las Juntas de Acción Comunal, en cuanto a su funcionamiento, organización y control.

- El 8 de abril de 2011, se comunica al Defensor del Espacio Público, una función de Advertencia Fiscal por “*el inminente riesgo de pérdida de la inversión de \$1.525.0 millones ejecutados a través del proyecto 591 “Sostenibilidad y gestión concertada de espacios públicos” y \$11.000 millones de recursos dejados de percibir por el D.C., a través de la reinversión en espacio público por parte de la comunidad*”.

Si bien la Advertencia Fiscal, se refiere al conjunto de bienes que conforman el sistema de espacio público, también se encuentran involucrados los salones comunales, la misma se realizó por el incumplimiento del Decreto 190 de 2004, así como del Plan Maestro de espacio Público, especialmente lo relacionado a los usos temporales del mismo.

- En Auditorías Regulares y Especiales realizadas al IDPAC, se ha observado reiterativamente el programa de Obras con Participación Ciudadana, que han tenido como objeto la construcción de salones comunales, obras que se consideran inconclusas y que no prestan ningún o parcial servicio a la comunidad y que han generado hallazgos administrativos con incidencia fiscal y presunta disciplinaria y penal.

Entre los salones comunales construidos mediante el programa de Obras con Participación Ciudadana del IDPAC, se tiene:

Cuadro 2
SALONES COMUNALES CONSIDERADOS OBRA INCONCLUSA

SALON COMUNAL	SITUACION	ACTUACION	En millones
			Valor H. FISCAL
El Verdún II fase	Obras inconclusa	Hallazgo Fiscal	200.1
Santa Isabel IV sector	Obras inconclusa	Hallazgo Fiscal	190.0
Pastranita II Sector	Obras inconclusa		
Sagrada Familia I Fase	Obras inconclusa	Hallazgo Fiscal	389.8
Los Monjes - FUNFOSOIN	Obras inconclusa	Hallazgo Fiscal	293.5
Vianey I Fase	Obras inconclusa		
EL Velódromo	Obras inconclusa	Hallazgo Fiscal	309.3
Centauros del Danubio I Fase	Obras inconclusa		

Fuente: Anexo Obras Inconclusas, Advertencia fiscal