



**AUTO DE CIERRE DE INVESTIGACIÓN SUMARIA SOBRE  
EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO EN EL SEGUIMIENTO Y  
CONTROL QUE EL DISTRITO CAPITAL REALIZA A LOS  
ESPACIOS PÚBLICOS QUE HAN SIDO ENTREGADOS A LAS  
ORGANIZACIONES COMUNALES  
(201950033309900003E)**

De conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 119 del Decreto Ley 1421 de 1993, en concordancia con el artículo 7 del Acuerdo 207 de 2006.

**Bogotá D.C., julio de 2019**



## Contenido

1.	Antecedentes y actuaciones .....	2
2.	Análisis de los hechos frente a las normas vigentes y la probidad .....	3
2.1	Marco legal que rige al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP. ....	3
2.2	Marco legal que rige al Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC. ....	6
2.3	Posibles incumplimientos en las acciones de seguimiento y control que el DADEP y el IDPAC, hacen a los espacios públicos ocupados por organizaciones comunales. ....	10
3.	Conclusiones .....	19
	Por los posibles incumplimientos en las acciones de seguimiento y control que el DADEP y el IDPAC, hacen a los espacios públicos ocupados por organizaciones comunales. <b>¡Error! Marcador no definido.</b>	
4.	Recomendaciones .....	21
5.	Referencias .....	23

## Lista de Tablas

<i>Tabla 1.</i>	Convenios Solidarios celebrados entre el DADEP y organizaciones comunitarias para la administración y mantenimiento de salones comunales.....	14
<i>Tabla 2.</i>	Matriz de riesgos que determina el grado de complejidad de la organización comunal y su inclusión en el procedimiento de IVC .....	17



## **Introducción**

Este documento presenta el resultado de la investigación, producto de la queja presentada por el ciudadano Wilson Enrique Pineda Fetecua, sobre presuntas irregularidades en las acciones de seguimiento y control que el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP y el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal-IDPAC, realizan sobre los espacios públicos asignados a las organizaciones comunales.

Con el fin de establecer si la conducta de los servidores públicos es contraria a la probidad, discriminatoria o abiertamente violatoria del ordenamiento jurídico vigente, la Veeduría Distrital inició la Investigación Sumaria No. 201950033309900003E.

El auto recoge la actuación adelantada de forma ordenada y sistemática, con el análisis del acopio probatorio, las conclusiones y recomendaciones que pretenden prevenir la ocurrencia del comportamiento identificado, conducir a una mejor gestión pública distrital y poner en conocimiento de las entidades investigadas las recomendaciones formuladas, con el fin de que se tomen los correctivos necesarios y se fijen unos plazos para su implementación.



## Veeduría Delegada para la Atención de Quejas y Reclamos

Radicado:	20192200020822
Expediente:	201950033309900003E
Entidades Investigadas:	Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP y el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal-IDPAC
Fecha de Radicación:	12 de marzo de 2019

### 1. Antecedentes y actuaciones

El 12 de marzo de 2019 con radicado 20192200020822, SDQS 554162019, se recibió petición del señor Wilson Enrique Pineda Fetecua, en la que requiere a la Veeduría Distrital:

Se solicita una valiosa intervención y seguimiento detallado y control de legalidad a las diferentes acciones realizadas por parte del IDPAC y el DADEP, sustento mi solicitud con: la ciudad de Bogotá hay un promedio de 1755 Juntas de Acción Comunal con un promedio de un millón doscientos mil afiliados, beneficiarios directos e indirectos por determinar de los cuales según las cifras aportadas por DADEP e IDPAC 705 JAC se encuentran ubicadas en espacio público de las cuales a la fecha presuntamente solo 17 tiene convenio solidario “el cual son los lineamientos mínimos que debe cumplir una organización social para usufructuar el espacio público” en donde se debe rendir informes financieros administrativos, operativos u otros tanto a la administración pública o entes de vigilancia y control y a la comunidad, donde esas ganancias se deben redistribuir en capital social que beneficie la comunidad en general, la falta de seguimiento y control sobre estas 705 sedes JAC en la ciudad se ha desbordado ocasionando problemáticas tales como corrupción, no rendición de cuentas transparentes, conflictos organizativos, usufructo ilegal del espacio público, amenazas, pasquines, abandono, detrimento patrimonial, olvido institucional y heridos si no se toma una decisión y medidas de fondo muy probablemente vidas humanas, se ha acudido a los entes competentes informando dicha situación con los argumentos y soportes de la problemática a lo cual el DADEP manifiesta que dentro de su competencia no está la función de hacer IVC (inspección, vigilancia y control) manifiestan que únicamente entregan en administración los espacios públicos de común acuerdo y que no pueden obligar a nadie a firmar dichos acuerdos, indican que el ente competente y según la norma que rige la entidad es el IDPAC. Al acudir al IDPAC a lo que informan que ellos hacen solo IVC pero que no administra espacio público que eso es competencia del DADEP, entre las JAC con mayor problemática se destaca entre tantas otras: JAC Barrio Camilo Torres, JAC Barrio Periodistas, JAC Berta Hernández, Junta Acción Comunal Modelo Norte, Barrio San Joaquín entre muchas otras.

Conforme a lo anterior, solicito a la Veeduría Distrital se realice seguimiento y control y se habrá una investigación preliminar por acciones y omisiones generados por la mal seguimiento de los

funcionarios públicos y de encontrarse delitos oficial a la Fiscal General de la Nación para que se tomen las medidas penales a que haya lugar, así mismo solicito se compulsen copias a la Procuraduría General de la Nación para que se realice un control de legalidad, para se haga seguimiento detallado a los procesos de manejo del espacio público en Bogotá con relación a los bienes que manejan las Juntas de Acción Comunal”..(...). (Pineda Fetecua, 31 de mayo de 2017, p.p. 1-2)

De conformidad con lo establecido en el artículo 119 del Decreto Ley 1421 de 1993, la Delegada para la Atención de Quejas y Reclamos tiene entre sus atribuciones legales, la de examinar e investigar las quejas y reclamos que le presenten o las situaciones que lleguen a su conocimiento, con el fin de esclarecer si la conducta de los funcionarios y trabajadores oficiales es contraria a la probidad, discriminatoria o abiertamente violatoria del ordenamiento jurídico vigente y al tenor del artículo 15 literal c del Acuerdo Distrital 24 de 1993, deberá adelantar de manera sumaria las investigaciones que se le ordenen.

En desarrollo de la investigación el funcionario comisionado, con el fin de verificar los hechos denunciados, adelantó las siguientes actuaciones:

- 1.1. El 19 de marzo de 2019, mediante comunicación externa No. 20195000025601, se informó al ciudadano Wilson Enrique Pineda Fetecua, la apertura de investigación sumaria y que una vez concluida se le indicaría el resultado de la misma.
- 1.2. El 21 de marzo de 2019, con radicación 20195000000030, se elaboró el Auto que dio inicio a la investigación sumaria del Expediente 201950033309900003E.
- 1.3. El 08 de mayo de 2019 se remitieron los oficios de presentación del investigador a las entidades investigadas.
- 1.4. El 21 de mayo de 2019 se realizó visita administrativa al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP.
- 1.5. El 22 de mayo se practicó visita administrativa al Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal-IDPAC.

## **2. Análisis de los hechos frente a las normas vigentes y la probidad**

### **2.1 Marco legal que rige al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP.**

El Acuerdo Distrital 018 de 1999 creó la Defensoría del Espacio Público, entidad organizada como Departamento Administrativo de la Administración Central del Distrito Capital. Ese Acuerdo le asignó la misión de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en Santa Fe de

Bogotá 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.

De igual forma, le atribuyó como funciones, sin perjuicio de las atribuciones de otras autoridades, la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público del Distrito Capital; la administración de los bienes inmuebles y la conformación del inventario general del patrimonio inmobiliario Distrital.

**Artículo 4°.-** Espacio Público. Corresponde a la Defensoría del Espacio Público ejercer entre otras las siguientes funciones:

- a. Administrar los bienes que hacen parte del espacio público distrital.
- b. Formular las políticas, planes y programas distritales relacionados con la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público.
- c. Asesorar a las autoridades locales en el ejercicio de funciones relacionadas con el espacio público, así como en la difusión y aplicación de las normas correspondientes.
- d. Actuar como centro de reflexión y acopio de experiencia sobre la protección, recuperación y administración del espacio público y preparar proyectos de Ley, Acuerdos o Decretos sobre la materia.
- e. Instaurar las acciones judiciales y administrativas necesarias para el cumplimiento de las funciones asignadas al Departamento.
- f. Organizar en coordinación con las autoridades competentes actividades tendientes a evitar que se ubiquen en el espacio público construcciones que afecten la seguridad, la salubridad de los transeúntes o impidan su disfrute.
- g. Promover en coordinación con las autoridades competentes un espacio público adecuado para todos.
- h. Coordinar y promover con las autoridades distritales y locales actividades que promuevan el buen uso del espacio público y prevengan su deterioro.
- i. Promover en coordinación con otras entidades del Distrito, la creación de incentivos para quienes contribuyan de manera especial, a mantener, mejorar y ampliar el espacio público de la ciudad.
- j. Organizar y adelantar campañas cívicas y educativas para defender, recuperar, proteger y controlar el espacio público.
- k. La Defensoría del Espacio Público asumirá las funciones y objetivos que le fueron conferidos al Taller Profesional del Espacio Público mediante el Decreto 324 de 1992. El Taller Profesional del Espacio Público, mantendrá las mismas funciones que le confiere el Decreto 1087 de 1997.
- l. Identificación de espacios en la ciudad que permitan la ubicación de vendedores en proceso de reubicación en zonas estratégicas que le permitan adelantar sus actividades.

**Parágrafo.-** Para la formulación de las políticas, planes y programas de que trata el literal b) se debe buscar la conciliación proporcional y armónica del derecho al espacio público con el derecho al trabajo.

**Artículo 5°.-** Zonas de Cesión Obligatoria Gratuita. Corresponde a la Defensoría del Espacio Público entre otras las siguientes funciones:

- a. Coordinar las acciones pertinentes para el recibo o toma de posesión de las zonas de cesión.

- b. Adelantar las acciones necesarias para la transferencia y titulación de las zonas de cesión a favor del Distrito Capital.
- c. Suscribir a nombre del Distrito Capital las escrituras públicas por medio de las cuales se transfieren las zonas de cesión obligatoria gratuita de cualquier tipo, en cumplimiento de las normas que rigen esta materia.
- d. Mantener, administrar y aprovechar las zonas de cesión con la facultad de recibir y entregar materialmente dichas zonas a nombre del Distrito Capital mediante la suscripción de los contratos a que haya lugar de conformidad con las normas vigentes.

**Artículo 6°.- Bienes Inmuebles del Distrito Capital.** Corresponde a la Defensoría del Espacio Público ejercer entre otras las siguientes funciones:

- a. 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.
- b. Recibir, custodiar y administrar los bienes inmuebles que le transfieran otras entidades distritales.
- c. Promover en nombre del Distrito Capital las acciones judiciales y administrativas que fueren necesarias para la defensa de los bienes inmuebles de su propiedad.
- d. Adelantar las acciones requeridas para lograr el saneamiento de los bienes inmuebles del Distrito Capital.
- e. Tramitar toda petición de instalación y retiro de los servicios públicos de los bienes inmuebles del Distrito Capital que así lo ameriten.

**Artículo 7°.- Inventario General del Patrimonio Inmuebles Distrital (Sic).**

- a. Diseñar, organizar, operar, controlar, mantener, reglamentar y actualizar el Inventario General del Patrimonio Inmueble Distrital, que se compondrá de dos capítulos básicos: Espacio Público y Bienes Fiscales del nivel central. Todos los bienes constitutivos del Espacio Público y del patrimonio inmueble del Distrito Capital, aparecerán en un registro computarizado a través de un sistema de información geográfica y de una base de datos referida a las coordenadas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, mediante identificación en mapa digital y acudiendo a los recursos más modernos que ofrezca la técnica.
- b. Reglamentar la utilización de la información contenida en el Inventario General del Patrimonio Inmueble Distrital por parte de las Autoridades Distritales y del público en general.
- c. Organizar, operar, controlar, mantener, reglamentar y actualizar con base en dicho inventario el Registro Único del Patrimonio Inmobiliario Distrital. Para todos los efectos legales y fiscales el registro de cada bien será certificado por la Defensoría del Espacio Público y el avalúo respectivo se registrará en los estados financieros del Distrito Capital.
- d. Expedir las certificaciones correspondientes sobre los inmuebles que se lleven en el Inventario General del Patrimonio Inmueble Distrital.
- e. Semestralmente, la Defensoría del Espacio Público enviará copia del Inventario del Patrimonio Inmueble Distrital a la Secretaría de Gobierno, con el fin de definir los posibles predios donde sea viable la ubicación de vendedores ambulantes que estén siendo objeto del proceso de reubicación.
- f. Identificar los inmuebles que vienen siendo utilizados por la comunidad como de uso público y que se encuentran dentro del dominio privado, con el fin de incluirlos dentro del inventario del patrimonio inmueble del Distrito Capital y adelantar las acciones pertinentes para obtener la declaratoria de pertenencia a su favor de conformidad con la Ley.**

- g. Las edificaciones que se encuentren construidas a la fecha en zonas verdes, zonas verdes y comunales, zonas comunales y cesiones tipo A y que estén prestando el servicio educativo a través de la Secretaría de Educación del Distrito, se les permitirá el uso educativo institucional zonal II y se registrarán dentro del Patrimonio Inmueble Distrital. (Concejo de Bogotá D.C., 1999, art. 4, 5, 6 y 7)

## 2.2 Marco legal que rige al Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC.

El artículo 53 del Acuerdo 257 de 2006, transformó el Departamento Administrativo de Acción Comunal en el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito a la Secretaría Distrital de Gobierno. Este mismo Acuerdo le asignó al IDPAC las siguientes funciones:

**Artículo 53. Objeto y funciones básicas del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal.** El objeto del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal es garantizar el derecho a la participación ciudadana y propiciar el fortalecimiento de las organizaciones sociales, atendiendo las políticas, planes y programas que se definan en estas materias.

El Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal tiene las siguientes funciones básicas:

- a. Fomentar la cultura democrática y el conocimiento y apropiación de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria.
- b. Diseñar y gestionar estrategias e instrumentos que concreten las políticas en materia de participación y organización de la ciudadanía.
- c. Diseñar y promover la estrategia que garantice la información suficiente para una efectiva participación ciudadana.
- d. Formular, orientar y coordinar políticas para el desarrollo de las Juntas de Acción Comunal en sus organismos de primer y segundo grado, como expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil.
- e. **Ejercer y fortalecer el proceso de inspección, control y vigilancia sobre las organizaciones comunales de primero y segundo grado y sobre las fundaciones o corporaciones relacionadas con las comunidades indígenas cuyo domicilio sea Bogotá, en concordancia con la normativa vigente en particular con la Ley 743 de 2002 o la norma que la modifique o sustituya.**
- f. Ejecutar, controlar, coordinar y evaluar planes, programas y proyectos para la promoción de la participación ciudadana, el interés asociativo y la organización comunitaria en el Distrito, en el marco del Sistema de Participación Distrital.
- g. Diseñar y construir metodologías y tecnologías que permitan a las comunidades organizadas planear, ejecutar, controlar y sostener obras de interés comunitarias y transferirlas a las demás entidades del Distrito Capital y a las localidades.



- h. Fomentar procesos asociativos en las organizaciones sociales y comunitarias con instrumentos de desarrollo económico y social del Distrito Capital.

(...)

- l. Ejecutar obras de interés comunitario

En relación con la función de inspección, vigilancia y control que el IDPAC debe realizar sobre las organizaciones comunales del Distrito Capital, existen las disposiciones legales que se citan a continuación:

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", establece:

ARTICULO 50. Las entidades competentes del sistema del interior ejercerán la inspección, vigilancia y control sobre el manejo del patrimonio de los organismos de acción comunal, así como de los recursos oficiales que los mismos reciban, administren, recauden o tengan bajo su custodia y cuando sea del caso, instaurarán las acciones judiciales, administrativas o fiscales pertinentes.

Si de la inspección se deducen indicios graves en contra de uno o más dignatarios, la autoridad competente del sistema del interior podrá suspender temporalmente la inscripción de los mismos hasta tanto se conozcan los resultados definitivos de las acciones instauradas.

El Decreto 1066 de 2015 o Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, dispone lo siguiente:

Artículo 2.3.2.2.6. Entes competentes para adelantar la investigación y aplicar la sanción. En ejercicio de las facultades que otorga el artículo 50 y demás normas de la Ley 743 de 2002, la investigación administrativa consiguiente y la aplicación de la sanción que corresponda será competencia de la respectiva dependencia estatal de inspección, control y vigilancia, de conformidad con el procedimiento previsto en este Capítulo, en concordancia con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

(Decreto 890 de 2008, artículo 6)

Artículo 2.3.2.2.7. Facultades. Para desarrollar las anteriores finalidades las dependencias estatales de inspección, vigilancia y control tendrán las siguientes facultades:

1. Revisar los libros contables, de actas y de afiliados de las organizaciones comunales.
2. Solicitar copia de los informes presentados a la asamblea.
3. Diseñar y aplicar instrumentos que permitan realizar revisiones periódicas al cumplimiento de la ley y los estatutos de las organizaciones.
4. Investigar y dar trámite a las peticiones, quejas y reclamos que las personas presentan, relacionadas con las organizaciones comunales.



5. Realizar auditorías a las organizaciones comunales, cuando lo considere necesario, de oficio o a petición de parte.
6. Practicar visitas de inspección a las organizaciones comunales, con el fin de determinar su situación legal y organizativa, para adoptar oportunamente medidas eficaces en defensa de los intereses de los afiliados.
7. Verificar la conformación de los cuadros de dignatarios de las organizaciones comunales.
8. Verificar que los procesos de disolución por voluntad de los miembros de la organización se realicen de conformidad con la normatividad vigente.
9. Revisar, excepcionalmente y a petición de parte, las actuaciones de las comisiones de convivencia y conciliación cuando se presenten de manera notoria y ostensible violaciones al debido proceso y/o se tomen decisiones por vías de hecho, siempre y cuando no exista otro mecanismo de defensa de los derechos de los afiliados.
10. Sancionar con suspensión o cancelación de la personería jurídica, según el caso, a las organizaciones comunales que estén cumpliendo la Ley 743 de 2002, sus decretos reglamentarios o sus estatutos.
11. Ordenar la inscripción de la persona que lo solicite en la organización comunal respectiva, en los términos del artículo 23 de la Ley 743 de 2002; inscripción que una vez ordenada producirá efectos inmediatos.
12. Autorizar la constitución de juntas de acción comunal en asentamientos humanos.
13. Autorizar la constitución de asociaciones cuando dos o más territorios vecinos no cuenten con el número de organismos comunales suficientes de primer grado, o para anexarse a una preexistente.
14. Designar al último representante legal o en su defecto a otro miembro de la junta directiva, en el caso de la declaratoria de nulidad de la elección, para que adelante todas las diligencias necesarias para la realización de la asamblea general de elección de nuevos dignatarios y ejecute los actos estrictamente necesarios tendientes a proteger el patrimonio de la organización comunal.
15. Convocar a asamblea general en los siguientes casos:
  - a) Cuando se declare la nulidad de la elección de dignatarios;
  - b) Cuando se haya cumplido el procedimiento establecido en los estatutos para convocatorias sin que estas se hayan llevado a cabo y exista clamor general de la comunidad para la realización de las mismas.
16. Las demás facultades que determinen la Constitución, la ley o el Gobierno Nacional.

(Decreto 890 de 2008, artículo 7)

Artículo 2.3.2.2.8. Conductas. Serán objeto de investigación y sanción la violación de las normas consagradas en la Constitución Política, la ley y los estatutos de las correspondientes organizaciones comunales.

(Decreto 890 de 2008, artículo 8)

Artículo 2.3.2.2.9. Clases de sanciones. De acuerdo con los hechos investigados y teniendo en cuenta las competencias y procedimientos establecidos en la ley y/o estatutos de los organismos de acción comunal, la autoridad de inspección, vigilancia y control podrá imponer las siguientes sanciones de acuerdo a la gravedad de las conductas:

1. Suspensión del afiliado y/o dignatario hasta por el término de 12 meses;
2. Desafiliación del organismo de acción comunal hasta por el término de 24 meses;
3. Suspensión temporal de dignatarios de organismos de acción comunal, hasta tanto se conozcan los resultados definitivos de las acciones instauradas, cuando se presenten las situaciones contempladas en el artículo 50 de la Ley 743 de 2002;
4. Suspensión de la personería jurídica hasta por un término de 6 meses, el cual podrá ser prorrogado por igual término y por una sola vez;
5. Cancelación de la personería jurídica;
6. Congelación de fondos.

(Decreto 890 de 2008, artículo 9)

Artículo 2.3.2.2.10. Diligencias preliminares. Cuando por cualquier medio el Ministerio del Interior o la entidad territorial que ejerce funciones de vigilancia, inspección y control sobre los organismos comunales, según corresponda, conozcan de la existencia de un presunto incumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley y sus reglamentos a un organismo de acción comunal, podrán, de oficio o a petición de parte, solicitar la explicación pertinente o disponer visitas al organismo correspondiente.

Para estos efectos, mediante auto, la entidad que ejerce la función de inspección, control y vigilancia respectiva, designará un funcionario, quien solicitará la información que considere pertinente o practicará las visitas necesarias para verificar el cumplimiento de la ley o sus reglamentos.

Parágrafo. Cuando se realice una visita se levantará acta, la cual deberá ser firmada por el o los funcionarios que la practican y el dignatario y/o afiliado del organismo de acción comunal que reciba la visita. En caso de negativa del dignatario y/o afiliado para firmar el acta respectiva, esta será firmada por un testigo. El acta deberá ser notificada al representante legal en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la fecha de realización de la visita (Ministerio del Interior, Decreto 1066 de 2015, artículo 2.3.2.1.25).

### **2.3 Posible incumplimiento en el seguimiento y control que el DADEP y el IDPAC, deben realizar sobre los espacios públicos administrados por las organizaciones comunales.**

Con el fin de verificar los hechos denunciados, se practicaron visitas administrativas a estas dos entidades, que tienen dentro de su misión funciones diferentes pero complementarias frente al seguimiento y control de los espacios públicos que son administrados o vienen siendo aprovechados por las organizaciones comunales, en especial, las Juntas de Acción Comunal. A partir de la información acopiada en las diligencias administrativas y de los soportes de las mismas, se encontró lo siguiente:

#### **El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP en la administración de los espacios públicos.**

El Acuerdo Distrital 018 de 1999 le asignó al DADEP, entre otras funciones, las de ejercer una eficaz defensa del Espacio Público, la óptima administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y la construcción de una nueva cultura del Espacio Público que garantice su uso y disfrute común y estimule la participación comunitaria. De igual manera, le corresponde formular las políticas, planes y programas distritales relacionados con la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público; coordinar y promover con las autoridades distritales y locales actividades que promuevan el buen uso del espacio público y prevengan su deterioro; organizar y adelantar campañas cívicas y educativas para defender, recuperar, proteger y controlar el espacio público; ejercer la administración, directa o indirectamente, de todos los bienes inmuebles del nivel central del Distrito Capital, y promover en nombre del Distrito Capital las acciones judiciales y administrativas que fueren necesarias para la defensa de los bienes inmuebles de su propiedad.

Lo dispuesto en el Acuerdo Distrital 018 de 1999 señala, sin lugar a dudas, que es el DADEP la entidad del Distrito encargada de inventariar, registrar, defender y proteger el espacio público como parte fundamental del patrimonio público. Para estos propósitos, la normatividad vigente lo faculta para emprender las acciones judiciales necesarias a dichos fines, en algunos casos con la colaboración de otras entidades distritales, como sucede en los operativos de recuperación de espacios públicos, que son de competencia de las alcaldías locales. No obstante, como estos operativos contribuyen al logro de la misión del DADEP, es necesaria una colaboración armónica entre las instancias centrales y locales, porque, entre otras cosas, el DADEP como ente de carácter técnico debe prestar apoyo a las alcaldías locales. Esto sin desconocer lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 489 de 1998:

En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares (Congreso de la República 29 de diciembre, Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre de 1998).

## Los instrumentos para la administración de los espacios de uso público

Como responsable de la administración de los espacios públicos del Distrito Capital, el DADEP ejerce sus funciones a través de varias figuras jurídicas que, aunque ya tienen una identidad jurídica propia, han sido desarrolladas a partir del contrato de comodato establecido en el Código Civil. Este tipo de contrato, también conocido como préstamo de uso, es definido por el Código Civil de la siguiente manera:

ARTICULO 2200. DEFINICIÓN Y PERFECCIONAMIENTO DEL COMODATO O PRÉSTAMO DE USO. El comodato o préstamo de uso es un contrato en que una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raíz, para que haga uso de ella, y con cargo de restituir la misma especie después de terminar el uso.

Este contrato no se perfecciona sino por la tradición de la cosa (Código Civil Colombiano, Ley 57 de 1887, artículo 2200)

Bajo esta modalidad de contrato el Distrito Capital, a través del DADEP, puede entregar a otra entidad pública o privada, espacios públicos para que sean administrados y se haga uso de ellos de manera gratuita, dentro de los términos y condiciones establecidos en el contrato. Al finalizar el plazo, que será de máximo 5 años, la entidad que recibió el bien inmueble deberá devolverlo al Distrito o hacer la solicitud de firma de un nuevo contrato.

No obstante lo anterior, el DADEP ha desarrollado modalidades del comodato que se materializan en instrumentos de entrega, para dar en administración algunos de los espacios públicos de la ciudad, medios que esa entidad ha definido como de administración indirecta. Estos instrumentos de entrega se encuentran detallados en el documento denominado “GUIA Administración de Bienes de uso Público y Bienes Fiscales del Nivel Central”, expedido por el DADEP.

En este punto es importante precisar que, como son muy amplios los temas relacionados con la materia en consideración, para los efectos de la presente investigación sólo se hará referencia a aquellos que tienen relación directa con la misma, es decir, la administración indirecta de bienes de uso público por organizaciones privadas sin ánimo de lucro, como son las Juntas de Acción Comunal y demás organizaciones comunales y comunitarias.

Sobre las modalidades de administración indirecta de espacios de uso público, el documento mencionado dice:

Para entregar bienes de uso público en forma indirecta existen las siguientes figuras jurídicas:

(...)

C. Con organizaciones sin ánimo de lucro se suscriben comodatos, contratos de arrendamiento, contratos de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de espacio público

(CAMEP), autorizaciones de uso y convenios solidarios. Ejemplo: Salones comunales, zonas comunales, parques de bolsillo, parqueaderos (DADEP, 2014, GUIA Administración de Bienes de uso Público y Bienes Fiscales del Nivel Central, p. 6).

De acuerdo con este documento y con la información obtenida en la visita administrativa, las modalidades utilizadas para entregar bienes de uso público a las organizaciones comunales son los Convenios Solidarios y los Contratos de Administración, Mantenimiento y Aprovechamiento Económico de Espacio Público - CAMEP.

Este documento define estas dos modalidades o instrumentos de entrega de la siguiente forma:

**Contrato de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de espacio público (CAMEP):** Documento por medio del cual se hace entrega de zonas de uso público (Estacionamientos y Zonas verdes), a organizaciones comunitarias sin ánimo de lucro, para que previo cumplimiento de los requisitos exigidos en un proceso de selección de mínima cuantía, adelanten labores de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico.

**Convenios solidarios:** Documento por medio del cual se hace entrega del uso, administración y mantenimiento de salones comunales ubicados en espacio público a las Juntas de Acción comunal que manifiestan su interés en administrar dichos espacios (DADEP, 2014, GUIA Administración de Bienes de uso Público y Bienes Fiscales del Nivel Central, p. 6 y 7).

De acuerdo con los apartes citados, los espacios de uso público susceptibles de ser entregados a las organizaciones comunales son, en primer lugar, los salones comunales y, en segundo lugar, las zonas de parqueo, que básicamente corresponden a parqueaderos comunales ubicados en urbanizaciones o conjuntos residenciales.

De acuerdo con lo informado en la visita administrativa, las obligaciones derivadas de la celebración de cada uno de estos instrumentos de administración sólo difieren en cuanto al tipo de espacio público objeto de entrega:

Los instrumentos de entrega en administración que actualmente utiliza el DADEP para entregar a terceros la administración de los bienes bajo su cargo, tienen similares obligaciones, en el entendido que se busca una debida administración del bien que se entrega. Sin embargo, se diferencian teniendo en cuenta el bien entregado, es decir, son diferentes las obligaciones cuando se entrega una zona de estacionamiento, que cuando se entrega un salón comunal (Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, Hoyos Bustos- abogado contratista Subdirección de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público, 2019, p. 1).

Revisados los soportes de la visita administrativa se encontró que las obligaciones establecidas en los CAMEP y en los Convenios Solidarios son similares en gran parte. Hay diferencias en el soporte normativo de cada tipo de contrato y en algunas cláusulas. Los CAMEP tienen las cláusulas propias de cualquier contrato, entre ellas las cláusulas excepcionales, la penal pecuniaria y la exigencia de constitución de garantías, estipulaciones que no tienen los Convenios Solidarios.

Un aspecto importante a resaltar es que así los CAMEP se denominen como contratos de aprovechamiento económico, ninguno de los dos instrumentos (CAMEP y Convenios



Solidarios), reporta utilidades económicas, ya que ese no es el propósito de su celebración. El objetivo final es que la organización sin ánimo de lucro a la que le sea entregado el espacio público se encargue de su administración y mantenimiento y lo ponga al servicio de las comunidades para actividades de tipo social y comunitario, como actividades recreativas, de capacitación, de salud, de encuentro, etc., que reporten un beneficio para la colectividad. Los recursos económicos que se puedan generar por esas actividades, deben ser reinvertidos en su totalidad en la administración y el mantenimiento de esos inmuebles. Sobre el CAMEP, que es utilizado para la entrega de zonas de estacionamiento, podría pensarse que es una actividad que reporta altos ingresos, no obstante como ese no es su fin, igual que en el caso de los salones comunales todo lo que genere debe ser reinvertido en el mantenimiento de las áreas.

Como parte del proceso de respuesta a la oferta de entrega de los espacios públicos que hace el DADEP, la organización interesada debe presentar una propuesta o proyecto de mantenimiento y administración de las zonas de uso público que será analizado y, de ser pertinente, avalado por el DADEP. Ese proyecto debe contemplar la inversión de la totalidad de los recursos que se generen por el aprovechamiento económico. Esto quiere decir que “los compromisos asumidos por los contratistas, están asociados a la reinversión total de los recursos generados en espacio público, para su debido mantenimiento, operación y sostenibilidad. No existen contraprestaciones directas a favor de nuestra entidad” (Hoyos Bustos, 2019, pág. 5).

Ambos tipos contractuales son objeto de supervisión por parte de profesionales en diversas áreas designados por el DADEP. De igual forma, las organizaciones contratantes están obligadas a presentar anualmente un presupuesto de ingresos y gastos y a rendir al DADEP informes mensuales o bimensuales sobre la ejecución de los CAMEP y los Convenios Solidarios. El DADEP, por su parte, efectúa visitas periódicas a los espacios públicos entregados. En general, el cumplimiento de las organizaciones administradoras es adecuado porque de los espacios entregados en la actualidad, sólo hay dos procesos administrativos para la restitución de zonas de parqueadero en la Urbanización la Castellana y en la Urbanización Chicó. A este respecto, existe un procedimiento para imposición de multas, sanciones, declaratorias de incumplimientos que fue adoptado mediante la Resolución No. 263 de 2015, expedida por el DADEP.

### **Espacios públicos que pueden ser objeto de entrega en administración y mantenimiento**

En la visita administrativa el DADEP informó que existen 1440 zonas de estacionamiento que podrían ser objeto de entrega en administración y mantenimiento, de igual forma, existen 705 salones comunales que están ubicados en espacios de uso público y que podrían ser objeto de entrega:

En virtud de los planes de mejoramiento adoptados por la entidad a solicitud de la Contraloría de Bogotá, desde 2018, iniciamos un control de inventario, el cual comprende la realización de visitas a las zonas de uso público bajo nuestro cargo. En la actualidad se cuenta con información del estado actual de las 1440 zonas de estacionamiento ubicadas en zonas de cesión de la ciudad, así como de los 705 salones ubicados en bienes de uso público y fiscales del Distrito. La viabilidad de dichos predios para ser entregados en administración, depende de la revisión puntual que hace la entidad de su estado actual, y para el caso puntual de las zonas de estacionamiento, se realizan modelaciones financieras, técnicas y sociales que determinan la viabilidad de entrega en

administración de dichos espacios (Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, Hoyos Bustos- abogado contratista Subdirección de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público, 2019, p. 3).

Es de resaltar que no todos los inmuebles, así sean espacios de uso público, necesariamente pueden ser entregados en administración y mantenimiento ya que dicha viabilidad se obtiene de estudios que el DADEP realiza para determinar su conveniencia, estudios que tienen que ver con el estado físico del inmueble, con la posibilidad de que genere ingresos suficientes para que sea auto sostenible y que tenga el potencial de prestar servicios sociales de interés para la comunidad.

De los 705 salones comunales que están en espacios públicos sólo 14 han sido entregados mediante Convenios Solidarios. Eso quiere decir que la gran mayoría está bajo tenencia de las organizaciones comunales de hecho o sin regularizar tal situación.

*Tabla 1.* Convenios Solidarios celebrados entre el DADEP y organizaciones comunitarias para la administración y mantenimiento de salones comunales

AUTORIZACIONES DE USO Y CONVENIOS SOLIDARIOS								
ÍTEM	LOCALIDAD	RUPI	DOCUMENTO DE ENTREGA	NÚMERO DE DOCUMENTO	NOMBRE DEL ADMINISTRADOR	FECHA INICIO	FECHA TERMINACIÓN	ESTADO ACTUAL
1	1	41-34	CONVENIO SOLIDARIO	110-129-254-0-2015	ASOCIACIÓN DE PROFESIONALES CÍVICOS VOLUNTARIOS - CÍVICOS	15/07/2015	23/06/2020	EN EJECUCIÓN
2	3	1898-30	CONVENIO SOLIDARIO	110-129-212-0-2015	JAC BARRIO LOURDES	7/05/2015	6/05/2020	EN EJECUCIÓN
3	3	314-33	CONVENIO SOLIDARIO	110-129-299-0-2015	JAC EL TRIUNFO	9/10/2015	8/10/2020	EN EJECUCIÓN
4	5	1503-96	CONVENIO SOLIDARIO	110-129-298-0-2015	JAC EL VIRREY	9/10/2015	8/10/2020	EN EJECUCIÓN
5	5	1350-38	CONVENIO SOLIDARIO	110-129-309-0-2015	JAC TENERIFE	27/10/2015	26/10/2020	EN EJECUCIÓN
6	8	2330-69	CONVENIO SOLIDARIO	110-129-312-0-2015	JAC CASTILLA	3/11/2015	2/11/2020	EN EJECUCIÓN
7	9	1505-5	CONVENIO SOLIDARIO	110-129-311-0-2015	JAC BATAVIA	3/11/2015	2/11/2020	EN EJECUCIÓN
8	10	1017-12	CONVENIO SOLIDARIO	110-336-360-0-2015	JAC BARRIO EL BOSQUE DE LOS MOLINOS	3/08/2016	2/08/2021	EN EJECUCIÓN
9	11	2875-55	CONVENIO SOLIDARIO	110-00129-318-0-2017	JAC SANTA CECILIA	12/10/2017	11/10/2022	EN EJECUCIÓN
10	11	1825-2	CONVENIO SOLIDARIO	110-00129-403-0-2018	JAC LA FONTANA	15/01/2019	18/02/2019	EN EJECUCIÓN
11	11	2656-12	CONVENIO SOLIDARIO	110-336-311-0-2015	JAC PASADENA	19/11/2015	18/11/2020	EN EJECUCIÓN
12	13	347-2	CONVENIO SOLIDARIO	110-129-277-0-2015	JAC ACEVEDO TEJADA	19/08/2015	18/08/2020	EN EJECUCIÓN
13	16	470-13	CONVENIO SOLIDARIO	110-129-217-0-2015	JAC BARRIO CORKIDI	15/05/2015	14/05/2020	EN EJECUCIÓN
14	18	2333-23	CONVENIO SOLIDARIO	110-129-273-0-2015	JAC CERROS DE ORIENTE	4/08/2015	3/08/2020	EN EJECUCIÓN

*Fuente:* Tomado por la Veeduría Distrital de archivo de Excel anexo a la visita administrativa realizada a la Subdirección de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público del DADEP, el día 21 de mayo de 2019.

Sobre la situación de los salones comunales es necesario conocer el proceso mediante el cual se construyeron o la historia que hay en el trasfondo de esos espacios comunales. Muchos de esos salones fueron levantados en años lejanos mediante el esfuerzo de las comunidades, que se organizaron para tener un lugar donde reunirse, prepararse y desarrollar actividades de esparcimiento, entre otras. En algunos están comprometidos recursos públicos, en otros, recursos privados o una mezcla de ambos, ya que en no pocos casos provienen de aquellas épocas donde los denominados auxilios eran legalmente otorgados.

Su construcción se hizo en algunos casos en lotes que, se sabía o posteriormente se llegó a saber, eran espacios públicos y como tal, el propietario era el Distrito. En otros casos, se construyeron en lotes privados donados por algún miembro de la comunidad o por el urbanizador del área. En



el primer caso están muchos de los 705 reconocidos en la actualidad. La situación real y que constituye el centro de la presente investigación es que una vez construidos, esos salones pasaron a ser manejados por la Junta de Acción Comunal del barrio o sector, entendiéndose que era la organización a la que por antonomasia le correspondía hacerlo dado su objeto social y comunitario, pero sin que mediara documento que formalizara la entrega o tenencia.

Esa es la razón por la cual se dan dos situaciones: la primera que la casi totalidad de salones comunales vienen siendo manejados o están en posesión de las Juntas de Acción Comunal, la segunda, que ese manejo o tenencia es de hecho.

Frente a los espacios públicos manejados por las JAC, expresamente señaladas en la queja que dio origen a la presente investigación sumaria, es decir, las JAC de los barrios Camilo Torres, Los Periodistas, Berta Hernández, Modelo Norte y San Joaquín, el DADEP informó que ninguno se encuentra formalizado mediante alguno de los instrumentos de entrega en administración por parte de esa entidad. Adicionalmente, anotó:

Vale aclarar que el salón comunal de Modelo Norte no figura dentro de nuestro inventario como salón comunal ubicado en bienes del Distrito, y que sobre los otros salones comunales no hemos recibido solicitudes formales de administración y cuando se ha puesto alguna información bajo nuestro conocimiento, la misma ha sido trasladada a la Alcaldía Local respectiva (Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, Hoyos Bustos- abogado contratista Subdirección de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público, 2019, p. 6).

### **El Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal-IDPAC, frente a la administración y mantenimiento de los salones comunales**

El IDPAC tiene entre sus funciones ejercer y fortalecer el proceso de inspección, control y vigilancia sobre las organizaciones comunales de primero y segundo grado, es decir, sobre las Juntas de Acción Comunal-JAC y las Asociaciones Comunales de Juntas de la Ciudad.

De igual forma, promueve el fortalecimiento de dichas organizaciones mediante procesos de formación en diversas materias, entre ellas el ordenamiento jurídico vigente y las formas de gestión ante el Estado, para que su rol sea incidente en favor de las comunidades que representan.

La Ley 743 de 2002, en el aparte citado en páginas anteriores, establece la competencia del IDPAC para vigilar los recursos públicos que las JAC reciban, administren o tengan bajo su custodia (para el caso, los espacios públicos que estas tengan a cualquier título), y para instaurar o iniciar las actuaciones judiciales o administrativas que correspondan con el propósito que esos recursos públicos sean manejados de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente.

Por su parte, el Decreto 1066 de 2015 señala las funciones de las entidades que ejercen la inspección, vigilancia y control sobre los organismos comunales, lo mismo que las medidas cuando dichos organismos se apartan del cumplimiento de las normas, dentro de las cuales basta señalar que puede revisar todas las actuaciones de dichas organizaciones y solicitar los informes que estime necesarios para verificar el cumplimiento de la ley y los estatutos.

En la visita administrativa realizada al IDPAC el 22 de mayo de 2019, se encontró que se ha adoptado el procedimiento de inspección, vigilancia y control denominado “Fortalecimiento de la Organización Comunal”, mediante el cual se da cumplimiento a las funciones del Instituto en esa materia sobre las organizaciones comunales. También se cuenta con un Instructivo de Fortalecimiento de las Organizaciones Comunales, documento que establece:

Los lineamientos que debe seguir el equipo de Gestores Territoriales para la adecuada ejecución de las actividades de fortalecimiento e inspección a las organizaciones comunales de primer y segundo grado de la ciudad; priorizando aquellas organizaciones clasificadas en alta y media complejidad, sin dejar de lado las consideradas de complejidad baja (IDPAC, Subdirección de Asuntos Comunales, 2018, pág. 1).

Este documento revisa uno a uno los aspectos relevantes de la estructura de la organización comunal y de su funcionamiento, que deben ser verificados y analizados para llegar a determinar las necesidades de fortalecimiento y las acciones a emprender para lograrlo.

En cuanto a las actuaciones del IDPAC en relación con la administración de espacios públicos por parte de las JAC, en la visita administrativa se formuló una pregunta concreta, la que a continuación se presenta con la correspondiente respuesta.

**PREGUNTADO:** ¿El proceso de IVC realizado por el IDPAC sobre las organizaciones comunales involucra los bienes que, no siendo propiedad de éstas, están bajo su manejo y administración o únicamente se hace a los bienes y recursos propios de la organización? ¿Sobre estos bienes se hace seguimiento a la forma y calidad de la administración y a su ajuste a las normas que rigen esas actividades? **CONTESTÓ:** Frente al tema en concreto es preciso mencionar que el Acuerdo 257 de 2006, consagra las competencias de este Instituto, en este sentido, el proceso de inspección se realiza los bienes, recursos e ingresos de la organización comunal sus dignatarios y afiliados y que las actuaciones realizadas se ajusten a lo consagrado en las normas contables aceptadas en Colombia; y a las decisiones tomadas por la máxima autoridad Asamblea General de Afiliados, Ahora bien, en cuanto a los bienes de espacio público, la entidad que tiene la competencia como contratante y administrador de dichos espacios es el DADEP, es por ello que quien debe realizar la supervisión de los mismos es la entidad ya mencionada. Así las cosas, este Instituto cuando evidenció que algunos salones comunales no contaban con su respectiva normalización a través de los contratos correspondientes remitió al DADEP listado de los mismos con el fin de actuara conforme a sus competencias (Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, Niño Vargas, Subdirectora de Asuntos Comunales, Gracia G, Profesional Subdirección de Asuntos Comunales, Parra R Contratista Subdirección de Asuntos Comunales, Baquero, Contratista, Subdirección de Asuntos Comunales, Valcárcel Patiño Contratista Subdirección de Asuntos Comunales, 2019, p. 2).

En ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control que desarrolla el IDPAC se considera como uno de los cinco (5) ítems evaluados dentro de la matriz de riesgos que determina la pertinencia de incluir o no una JAC dentro del proceso de IVC, la Administración de Espacios Públicos. Esta matriz se presenta a continuación:

Tabla 2. Matriz de riesgos que determina el grado de complejidad de la organización comunal y su inclusión en el procedimiento de IVC

ATRIBUTOS DE RIESGO	VISITA OBLIGATORIA		VISITA ALEATORIA
	ALTA COMPLEJIDAD 5 Atributos	MEDIA COMPLEJIDAD 4 Atributos	BAJA COMPLEJIDAD 3 - 1 Atributos
1. Manejo de Recursos	X	X	X
2. Número de Quejas			
3. Administración de Espacios Públicos			
4. Número de Afiliados			
5. Involucra otros actores del Entorno			

Fuente: Tomado por la Veeduría Distrital de la página 2 de la visita administrativa realizada a la Subdirección de Asuntos Comunal del IDPAC, el día 22 de mayo de 2019)

Respecto de las organizaciones comunales expresamente mencionadas en la queja se consultó al IDPAC y se obtuvo la siguiente respuesta:

**PREGUNTADO:** ¿Cuándo fue la última vez que se hizo seguimiento a las JAC de los barrios Camilo Torres, Los Periodistas, Berta Hernández, Modelo Norte y San Joaquín? ¿Qué resultados se obtuvieron en estos seguimientos y qué medidas se tomaron al respecto? Suministrar copia de los tres (3) últimos informes del proceso de IVC sobre estas JAC. **CONTESTÓ:** Las organizaciones comunales Camilo Torres, Bertha Hernández y Modelo Norte a la fecha se encuentran sancionadas y en ejecución de las acciones que comprenden dicha sanción. La organización comunal del Barrio Los Periodistas se encuentra en firmeza de fallo parcial, lo anterior teniendo en cuenta que lo comprendido con la organización comunal se encuentra en etapa de recurso de apelación ante el Ministerio del Interior. La Junta de Acción Comunal San Joaquín, se encuentra en proceso administrativo sancionatorio en la Oficina Asesora Jurídica en etapa de pruebas (Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, Niño Vargas, Subdirectora de Asuntos Comunales, Gracia G, Profesional Subdirección de Asuntos Comunales, Parra R Contratista Subdirección de Asuntos Comunales, Baquero, Contratista, Subdirección de Asuntos Comunales, Valcárcel Patiño Contratista Subdirección de Asuntos Comunales, 2019, p. 3).

Las acciones de intervención del IDPAC en las JAC, ya sea de formación o fortalecimiento o el propiamente dicho proceso de IVC, son llevadas a cabo por equipos interdisciplinarios de profesionales designados para cada localidad, entre los que están un profesional contable, uno administrativo y un abogado, quienes realizan las intervenciones descritas. Los hechos encontrados y realizados se registran en la plataforma de la participación de Inspección, Vigilancia y Control. Las recomendaciones o acciones que debe emprender la organización comunal para regularizar o mejorar su situación quedan consignadas en un plan de mejoramiento, tal como lo informó el Instituto:

**PREGUNTADO:** ¿Cómo resultado del proceso de IVC que el IDPAC realiza sobre las organizaciones comunales del Distrito Capital, se formulan recomendaciones o solicitudes a esas organizaciones? En caso afirmativo, ¿Qué grado de obligatoriedad tienen tales recomendaciones, ¿cómo se verifica su cumplimiento y qué sucede en caso de incumplimiento? **CONTESTÓ:** Se verifica con el seguimiento al plan de mejora establecido por este ente de control a la organización comunal y en caso de incumplimiento se determina la necesidad de la apertura de las diligencias

preliminares de Inspección, Vigilancia y Control. En el desarrollo de este último no se da cumplimiento a lo ordenado en la legislación y en el procedimiento se solicita la apertura del proceso administrativo sancionatorio en el marco del Decreto 1066 de 2015 (Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, Niño Vargas, Subdirectora de Asuntos Comunales, Gracia G, Profesional Subdirección de Asuntos Comunales, Parra R, Contratista Subdirección de Asuntos Comunales, Baquero, Contratista, Subdirección de Asuntos Comunales, Valcárcel Patiño Contratista Subdirección de Asuntos Comunales, 2019, p. 3).

Otra pregunta que se formuló al IDPAC es la relacionada con el principio de autonomía de que gozan las organizaciones comunales respecto de sus asuntos internos y, específicamente, frente al manejo o administración de bienes públicos, como son los espacios de uso público y concretamente los salones comunales. La respuesta brindada fue:

En lo que respecta a la administración de los bienes del Estado la organización podrá administrar bienes de uso público suscribiendo el respectivo acto administrativo, contrato o convenio y se someterá a lo allí establecido. Y la entidad específica debe determinar los mecanismos de control y supervisión (Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, Niño Vargas, Subdirectora de Asuntos Comunales, Gracia G, Profesional Subdirección de Asuntos Comunales, Parra R, Contratista Subdirección de Asuntos Comunales, Baquero, Contratista, Subdirección de Asuntos Comunales, Valcárcel Patiño Contratista Subdirección de Asuntos Comunales, 2019, p. 3).

Hay un aspecto muy importante que fue manifestado por el IDPAC, relacionado con la información que tiene sobre algunas solicitudes de regularización del manejo de espacios públicos, situación a la que no se refirió el DADEP en ningún momento en la visita administrativa. Téngase en cuenta que la información aportada por el DADEP sobre convenios solidarios firmados a la fecha, muestra que estos vienen de años atrás al 2018, fecha en que de acuerdo con lo informado por el IDPAC se radicaron estas solicitudes en el DADEP.

**PREGUNTADO:** ¿El IDPAC tiene conocimiento de Juntas de Acción Comunal que hayan solicitado al DADEP la regularización del manejo de hecho que vienen haciendo de los espacios públicos?. **CONTESTÓ.** De acuerdo a lo informado verbalmente en los ejercicios de fortalecimiento por las organizaciones comunales se evidenció que las siguientes: 1. Junta de Acción Comunal San José Spring de la localidad de Suba, manifestó que radicó solicitud con el número DADEP 2018-400-003806-2 del 15 de febrero de 2018. (adjunto 1 folio). 2. Junta de Acción Comunal Antonio Granados de la localidad de suba, manifestó que radicó solicitud con el número DADEP 2018-400-0118942-2. (adjunto 1 folio).3. Junta de Acción Comunal Julio Flores de la localidad de suba, manifestó que radicó solicitud con el número DADEP 2018-400-010643-2, (adjunto 1 folio). Cabe resaltar que este Instituto no ha recibido copia física de dichas solicitudes (Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, Niño Vargas, Subdirectora de Asuntos Comunales, Gracia G, Profesional Subdirección de Asuntos Comunales, Parra R, Contratista Subdirección de Asuntos Comunales, Baquero, Contratista, Subdirección de Asuntos Comunales, Valcárcel Patiño Contratista Subdirección de Asuntos Comunales, 2019, p. 4).

### 3. Conclusiones

Se presentan a continuación las conclusiones de los hechos y situaciones encontradas en cada una de las entidades visitadas.

#### **Sobre las actuaciones del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP.**

El manejo de los espacios públicos, donde se ubican los salones comunales, se viene haciendo de hecho desde hace muchos años por parte de las Juntas de Acción Comunal; alrededor del 98% de los salones comunales del Distrito Capital están bajo el manejo de las Juntas de Acción Comunal de manera irregular. El DADEP deberá emprender de manera gradual las acciones de recuperación inmediata del control y titularidad de la administración de los salones comunales, para que en un plazo prudencial esos inmuebles estén bajo el control del Distrito Capital y su administración y mantenimiento sea otorgada mediante uno de los instrumentos de administración existentes.

Es necesario que de manera conjunta el DADEP y el IDPAC adelanten un trabajo de sensibilización con las organizaciones comunales para regularizar la administración de estos espacios públicos, con el fin de que tengan claridad que la legalización con la firma de un Convenio Solidario o de un CAMEP no da lugar a la pérdida del derecho al uso de esos espacios públicos, ya que fueron creados para el desarrollo de las comunidades donde se ubican o que bajo la regularización de la tenencia se generarán impuestos para la organización comunal o situaciones similares, sino que el propósito inevitable es darle legalidad a la situación.

La Circular Conjunta sobre Administración de los Salones Comunales en Espacio Público de Bogotá, expedida por los directores del DADEP y el IDPAC, debe ser el eje de un programa de regularización de la administración de estos espacios, primero promovida, estimulada y si se quiere recompensada, pero, también, y como última opción, necesariamente debe contemplarse la intervención jurídica forzosa para aquellos casos en que definitivamente haya renuencia a que esos espacios públicos estén bajo el control y dominio del Distrito Capital. La acción de restitución deberá emprenderse. No hacerlo conllevará, necesariamente, una omisión de funciones, con las posibles consecuencias de tipo disciplinario, fiscal, administrativo o penal.

El DADEP para la acción de recuperación de esos espacios, deberá prestar todos los apoyos técnicos y jurídicos especializados que sean necesarios a las alcaldías locales, no solo trasladar el proceso, sin el debido seguimiento y apoyo a la alcaldía local, puesto que las alcaldías locales no cuentan con los profesionales idóneos que puedan darle curso oportuno a estos procesos.

No se encontró evidencia alguna, que demuestre acciones recientes del DADEP con el fin de regularizar la administración de los salones comunales y demás espacios públicos que vienen siendo manejados de hecho por organizaciones comunales o comunitarias. Por el contrario, es preocupante lo informado por el IDPAC sobre la radicación en el DADEP de solicitudes por

parte de juntas de acción comunal a las que al parecer no se les ha dado trámite. La situación viene siendo aceptada por el DADEP sin emprender acciones concretas para su corrección.

### **Sobre las actuaciones del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal**

Como organizaciones legalmente constituidas que son, las Juntas de Acción Comunal están en la obligación de acatar y someterse a lo dispuesto en las leyes de la República y demás normas jurídicas vigentes en Colombia. De igual forma, el proceso de inspección, vigilancia y control no se puede limitar a la revisión del cumplimiento de las normas comunales, como se pudo observar en la copia del documento suministrado en la visita administrativa, sino que debe comprender la verificación y control del cumplimiento del ordenamiento jurídico colombiano. Quiere decir esto que, no se puede argumentar la autonomía comunal para violar la ley, independientemente de que se trate de disposiciones legales estrictamente comunales o en otras materias. El IDPAC y sus servidores públicos están en la obligación de exigir ese cumplimiento, so pena de exponerse a las sanciones que correspondan por violación de normas jurídicas. Ninguna organización legalmente constituida, sin importar su naturaleza, puede desconocer normas a su conveniencia, mucho menos cuando de por medio se encuentran bienes públicos. Tampoco, ningún servidor público puede sustraerse de exigir su cumplimiento porque podría estar incurso en una omisión de funciones.

Se requiere una actuación programada a mediano y largo plazo, de tal manera que esta situación irregular tenga su fin. No se pretende con esto que los salones comunales pasen a ser administrados por el DADEP, sino que la administración y mantenimiento que vienen siendo realizados de hecho se regularicen mediante la celebración de un Convenio Solidario o el instrumento jurídico que corresponda.

En resumen, corresponde al IDPAC no permitir que la organización comunal ejecute acciones ilegales de ningún tipo y sí, por el contrario, exigir la legalidad de todas sus acciones. Es claro que no se pide al IDPAC que haga control o supervisión sobre la administración y mantenimiento del espacio público recibido u ocupado por una organización comunal porque esa es una función del DADEP.

En este caso, hay una corresponsabilidad entre el DADEP y el IDPAC, ya que cada uno dentro de sus competencias tiene funciones que contribuyen a solucionar el problema. El DADEP para llamar a las organizaciones comunales a que firmen el correspondiente convenio solidario si desean continuar con la administración y manejo del salón comunal. El IDPAC para exigir que se regularice la situación porque a las JAC no les está permitido la tenencia y usufructo de bienes públicos sin la correspondiente autorización legal. Aquí hay que precisar que aquella Junta de Acción Comunal que de hecho maneje un salón comunal no puede considerarse como administradora de espacios públicos, porque esa condición sólo puede presentarse cuando la organización comunal ha recibido el inmueble de la entidad competente mediante uno de los instrumentos jurídicos existentes para ese propósito.





#### **4. Recomendaciones**

##### **De tipo Administrativo:**

##### **Al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público**

1. Formular una estrategia y un plan de acción, que en un plazo razonable y gradual permita a la administración realizar la regularización de los espacios públicos, que vienen siendo manejados por las organizaciones comunales sin la correspondiente autorización legal.
2. Definir y adoptar un procedimiento ágil para dar trámite oportuno a las solicitudes de regularización de la administración de salones comunales, formuladas por las Juntas de Acción Comunal y demás organizaciones interesadas.
3. Formular con el IDPAC, un plan de capacitación y formación dirigido a las Juntas de Acción Comunal que vienen manejando espacios públicos de manera irregular, en el que se den a conocer las disposiciones legales que rigen estos espacios y el deber del Estado, representado por el Distrito Capital, de regularizar su administración, como titular de los derechos de dominio y garante de la preservación de los mismos para el bien común.

##### **Al Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal**

4. Incluir dentro del proceso de Inspección, Vigilancia y Control, la exigencia a las organizaciones comunales, de regularización de la tenencia o administración de los espacios públicos que vienen usando sin la autorización del Distrito Capital.
5. Formular un plan de seguimiento detallado a las organizaciones comunales renuentes, con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes.
6. Formular un plan de formación permanente, de obligatorio recibo, dirigido a las organizaciones comunales, en el que se impartan contenidos sobre la naturaleza de los espacios públicos y la normatividad que los rige, especialmente aquellos que tradicionalmente han estado bajo el manejo de estas organizaciones.

En mérito de lo anterior, el Veedor Distrital Delegado para la Atención de Quejas y Reclamos con base en las facultades legales contenidas en el artículo 7 del Acuerdo 207 de marzo 17 de 2006, en concordancia con el artículo 16 del Acuerdo 24 de 1993,

**RESUELVE:**



- PRIMERO:** Oficiar a la Defensoría del Espacio Público y al Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, y al quejoso, para dar a conocer el auto resultado de la investigación sumaria adelantada.
- SEGUNDO:** Oficiar a los Jefes de Control Interno de la Defensoría del Espacio Público y del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, para dar a conocer las recomendaciones contenidas en el auto de cierre de la investigación sumaria adelantada y para que en el ámbito de su competencia legal coordinen la consolidación de la respuesta a las recomendaciones que darán esas Entidades a la Veeduría Distrital, allegando el plan de mejoramiento establecido.
- TERCERO:** Remitir el expediente al área de Seguimiento de la Veeduría Delegada para la Atención de Quejas y Reclamos, con el fin de verificar el cumplimiento de las recomendaciones formuladas.
- CUARTO:** Cerrar las presentes diligencias.

Bogotá, D.C., 02 de julio de 2019

**JUAN CARLOS RODRÍGUEZ ARANA A**  
Veedor Delegado para la Atención de Quejas y Reclamos

Aprobó:	Juan Carlos Rodríguez Arana	
Revisó:	Diana de la Rosa Victoria Bonilla	
Elaboró:	Freddy Castañeda Triana	



## 5. Referencias

Concejo de Bogotá D.C. (31 de julio de 1999). Acuerdo 018 de 1999. Por el cual se crea la Defensoría del Espacio Público. Bogotá\_D.C.

Concejo de Bogotá D.C. (30 de noviembre de 2006). Acuerdo 257 de 2006. Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones. Bogotá D.C.: Registro Distrital 3662.

Congreso de Colombia, Ley 489. (29 de diciembre de 1998). *"Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre de 1998.

Congreso de Colombia, Ley 743. (5 de junio 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"*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial No. 44.826, de 7 de junio de 2002.

Consejo Nacional Legislativo de Colombia, Ley 57. (15 de abril de 1887). *"Código Civil"*. Bogotá, D.C.

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal. Niño Vargas, Subdirectora de Asuntos Comunales, Gracia G, Profesional Subdirección de Asuntos Comunales, Parra R., Contratista Subdirección de Asuntos Comunales, Baquero, Contratista Subdirección de Asuntos Comunales & Valcárcel Patiño, Contratista Subdirección de Asuntos Comunales (22 de mayo de 2019). Acta de visita administrativa realizada al IDPAC el 22 de mayo de 2019. (F. Castañeda -Asesor del Despacho del Veedor Distrital, Entrevistador).

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal. Subdirección de Asuntos Comunales (2018) Instructivo de fortalecimiento para organizaciones comunales. Bogotá, D. C.

Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1066. (26 de Mayo de 2015). *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior"*. Bogota, D.C.: Diario Oficial No. 49523 del 26 de mayo de 2015.



Auto de cierre de investigación sumaria No.  
201950033309900003E

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP. (27 de noviembre de 2017). GUIA Administración de Bienes de uso Público y Bienes Fiscales del Nivel Central. Bogotá, D. C., Colombia.

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP. Hoyos Bustos-abogado contratista Subdirección de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público (21 de mayo de 2019). Acta de visita administrativa realizada al DADEP el 21 de mayo de 2019. (F. Castañeda -Asesor del Despacho del Veedor Distrital, Entrevistador).