



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20161800680323

Fecha: 28-11-2016

**\*20161800680323\***

## MEMORANDO

Bogotá, D.C.

**PARA:** **EDUARDO AUGUSTO SILGADO BURBANO**  
Alcalde Local de Antonio Nariño

**DE:** **JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA**

**ASUNTO:** Concepto contrato de obra No. 145 de 2013 - memorando de radicado 20161500001773 de 2016

Reciba un cordial saludo.

Una vez analizado el objeto de su consulta, le hacemos saber que de acuerdo con el artículo 11, literal h, del Decreto 411 de 2016, a la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Gobierno le corresponde conceptuar frente a interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Entidad, razón por la cual se emite concepto en los siguientes términos:

### I. ASUNTO

El Fondo de Desarrollo Local de Antonio Nariño suscribió el Contrato No. 145 de 2013, con el objeto de ejecutar las obras necesarias para la terminación del Salón Comunal del barrio Santa Isabel IV Sector II etapa, de conformidad con los requerimientos técnicos establecidos en el pliego de condiciones que orientó el Proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía No. FDLAN-PSAMC-010-2013, con cargo al Proyecto No. 996 "*Bogotá Humana: participa y decide*", fijando como meta la terminación, construcción y dotación de los salones comunales de Santa Isabel IV Sector Segunda Etapa, Policarpa y La Fragua (obras inconclusas), estableciendo un valor de \$161.910.000 y un plazo de ejecución inicial del contrato de cuatro (4) meses, prorrogado en dos (2) meses más.

El citado contrato se adicionó en \$80.955.000, con cargo al proyecto 985, denominado: Antonio Nariño Localidad de Derechos, cuya meta apunta a la implementación de un Centro de Exigibilidad de Derechos.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20161800680323

Fecha: 28-11-2016

**\*20161800680323\***

Como aspectos relevantes se señalan los siguientes:

1. Actualmente el predio donde funcionaba el salón comunal del Barrio Santa Isabel IV Sector II Etapa, se encuentra bajo custodia del Fondo de Desarrollo Local de Antonio Nariño, en razón a que el Contrato de Comodato a través del cual había sido entregado legalmente a la Junta de Acción Comunal, fue revocado unilateralmente por las anteriores administraciones.

2. La anterior administración dotó la citada Casa de Exigibilidad de Derechos con elementos de tecnología, como: Cámaras de video de última tecnología, (red, voz y datos) por valor de \$242.865.000, los cuales fueron instalados para dar cumplimiento a una de las metas del Plan de Desarrollo Local de la Bogotá Humana, en el criterio del actual burgomaestre *“sin la observancia de los principios de planeación pre contractual y debida estructuración técnica”*.

3. La administración local actual, desconoce la naturaleza jurídica de la *Casa de Exigibilidad de Derechos*, puesto que no es entendible funcionalmente a que esta llamado dicho centro; atendiendo que no es una casa de cultura, tampoco un centro de servicios y menos un consultorio jurídico, es decir, que la naturaleza de la misma es incierta y no esta justificada dentro del andamiaje institucional de la desconcentración administrativa ni de la descentralización territorial de las entidades distritales.

4. Se plantea realizar una eventual entrega de la edificación a la Junta de Acción Comunal del Barrio Santa Isabel IV Sector II Etapa, sin embargo, esto conllevaría al desmonte e inutilización de los equipos tecnológicos, los cuales se encuentran avaluados en más de \$90.000.000, considerando que los mismos ya no serán funcionales, por cuanto dicha casa no se encuentra prestando servicios por falta de personal que adelante sus actividades allí.

## PETICIÓN

“(…) Cuáles deben ser las acciones que adelante la Alcaldía Local de Antonio Nariño en aras de no constituir un posible y futuro detrimento patrimonial, una vez se adelante una eventual entrega de la edificación a la Junta de Acción Comunal del Barrio Santa Isabel IV Sector II etapa, atendiendo que será necesario desmontar la totalidad de elementos tecnológicos que allí habían sido instalados y a su vez dejar en almacenamiento los mismos sin funcionalidad alguna conforme las razones expuestas anteriormente.”

## II. MARCO NORMATIVO

### **Decreto Ley 1421 de 1993, por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.**

Artículo 87. Naturaleza. En cada una de las localidades habrá un fondo de desarrollo con personería jurídica y patrimonio propio. Con cargo a los recursos del fondo se financiarán la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las juntas administradoras. La denominación de los fondos se acompañará del nombre de la respectiva localidad.

### **Decreto 101 de 2010, por medio del cual se fortalece institucionalmente a las Alcaldías Locales, se fortalece el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades se desarrollan instrumentos para una mejor gestión administrativa y se determinan otras disposiciones.**

Artículo 8°. Delegación de la facultad de contratación. Delegar en los Alcaldes o Alcaldesas Locales la facultad para contratar, ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local, de acuerdo con la estructura establecida en el Plan de Desarrollo Local que esté vigente.

### **Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.**

“Artículo 6, numeral 16. En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, los municipios y distritos podrán celebrar convenios solidarios con: los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la Ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes de desarrollo.”

### **Por su parte 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.**

“Artículo 8°. Organismos de acción comunal:

a) Son organismos de acción comunal de primer grado las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunitaria. La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20161800680323

Fecha: 28-11-2016

**\*20161800680323\***

para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.

## **Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá Humana, 2012-2016.**

(...)

### Artículo 3. Ejes Estratégicos

Las directrices y políticas que orientan la acción articulada de la administración en la búsqueda del objetivo general del Plan y que servirán de guía para la definición de objetivos específicos se organizan en torno a los siguientes ejes:

Eje 1. Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo.

(...)

## **Acuerdo Local 1 de septiembre 7 de 2012, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas de Antonio Nariño 2013-2016.**

### Artículo 3. Ejes Estratégicos

Las directrices y políticas que orientan la acción articulada de la administración local en procura de profundizar la visión del plan y que servirán de guía para la definición de objetivos se organizan en torno a los siguientes ejes:

1. Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo.

(...)

10. programa: Antonio Nariño, un territorio que defiende, protege y promueve los derechos humanos .

Este programa estará orientado al desarrollo de acciones de formación, promoción, articulación, campañas de difusión y divulgación de los derechos humanos y acceso a la Justicia, y a la puesta en marcha de una estrategia para el fortalecimiento de la exigibilidad de derechos de los habitantes de la localidad.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20161800680323

Fecha: 28-11-2016

**\*20161800680323\***

Los compromisos para este programa son:

Vinculación de habitantes de la localidad en procesos de formación en Derechos Humanos, prevención de las conflictividades, resolución alternativa de conflictos, gestión acompañamiento y fortalecimiento de estrategias de inclusión social a la justicia formal, informal y comunitaria.

Gestión y acompañamiento para que las personas que lo requieran accedan a la justicia formal y comunitaria y procurar que quienes prestan la justicia informal y comunitaria tengan medios adecuados para realizarla.

Implementar y poner en funcionamiento un Centro Local de Exigibilidad de Derechos que incluya:

1. Un punto de encuentro y atención de las entidades del nivel central para los habitantes de la localidad. Concurrirán profesionales de las entidades distritales para a) Acompañamiento y asesoría en materia de exigibilidad del derecho a la salud. b) Gestión, asesoría y acompañamiento para el acceso a soluciones de vivienda. c) Gestión, asesoría y acompañamiento para el suministro de subsidios económicos para educación técnica, tecnológica y superior. d) apoyo a la economía popular y productividad. e) Apoyo a población vulnerable, entre otros aspectos.

2. Un espacio al servicio de la comunidad y las organizaciones de la sociedad civil (instancias de participación, consejos y mesas)."

### III. CONSIDERACIONES NORMATIVAS

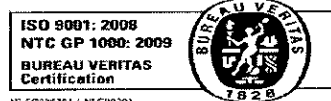
Como antecedente encontramos que el artículo 87 del Decreto Ley 1421 de 1993, establece que en cada Localidad habrá un Fondo de Desarrollo con personería jurídica y patrimonio propio, cuyos recursos financiarán la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las juntas administradoras.

A partir del Decreto 101 de 2010, se delegó en los Alcaldes Locales la ordenación de gasto con cargo a los presupuestos de los Fondos de Desarrollo Local, lo cual fortaleció institucionalmente a las Alcaldías Locales al otorgarles mayor autonomía frente al manejo de los recursos asignados.

La Ley 742 de 2002, desarrolla lo previsto en el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, haciendo efectivo el derecho a la libre asociación, estableciendo la naturaleza jurídica que da soporte a las organizaciones comunales, permitiendo la actuación de las comunidades de manera directa a través de las Juntas de Acción Comunal.

Desde el punto de vista presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local, el Decreto 372 de 2010, dispone, que para ejecutar un programa o proyecto que haga parte del Presupuesto Anual de los F.D.L, se requiere que éstos se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el Banco Local de Programas y Proyectos.

Edificio Liévano  
Calle 11 No. 8 -17  
Código Postal: 111711  
Tel. 3387000 - 3820660  
Información Línea 195  
www.gobiernobogota.gov.co



**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20161800680323

Fecha: 28-11-2016

**\*20161800680323\***

#### IV. CONSIDERACIONES GENERALES

Los salones comunales son construcciones o inmuebles destinados al servicio de la comunidad, cuyo fin es el desarrollo de actividades culturales, sociales, recreativas, de capacitación, información, formación y todas aquellas orientadas principalmente al beneficio de los residentes del sector o barrio donde funciona la organización social.

Frente a la propietarios, encontramos que estos pueden ser: a) Organizaciones sociales como las Juntas de Acción Comunal, b) Los copropietarios de agrupaciones de viviendas o condominios regulados por la Ley 675 de 2001 y c) Las entidades territoriales que bien pueden ser distritos o municipios.

Ahora bien, los salones comunales como el del caso que nos ocupa, que han construidos en espacios de uso público y con recursos públicos, al formar parte del terreno principal al que accede la construcción, seguirán siendo bienes de uso público.

De acuerdo con los documentos aportados por el FDLAN, como antecedente encontramos que entre el Fondo y el Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal "IDPAC", se suscribió un Convenio Marco para ejecutar el Proyecto 2425 de 2007, "Adecuación, estudio, construcción y dotación de espacios comunales y culturales de la localidad", al cual le fueron inyectados recursos de las dos (2) Entidades.

Producto del Convenio Marco, el IDPAC, celebró el contrato de obra No. 02-028 de 2007 con la Junta de Acción Comunal, que tenía por objeto "*Realizar la ejecución y garantizar la sostenibilidad de un proyecto social participativo, conformado por un componente de obra ( Salón Comunal del Barrio Santa Isabel) y uno social de conformidad con las condiciones técnicas, ambientales, sociales, económicas y financieras definidas previamente por la entidad de acuerdo con los lineamientos del proyecto obras de participación ciudadana*", el cual fue adicionado durante las vigencias 2008, 2009 y 2010, con el propósito de garantizar la utilización del inmueble por parte de las organizaciones sociales, no obstante, de acuerdo a las consideraciones tenidas en cuenta en los estudios previos que dieron lugar a la suscripción del contrato 145 de 2013, se establece que las obras no fueron terminadas, razón por la cual el IDEPAC inició las acciones tendientes a la declaratoria del incumplimiento de los contratos correspondientes.

Como hechos adicionales se señala que de acuerdo con la informe presentado por la Contraloría, la Licencia de Construcción 08-2-0950, expedida el 24 de diciembre de 2008, se autorizó, con uso dotacional equipamiento colectivo comunal- escala vecinal

Edificio Liévano  
Calle 11 No. 8 -17  
Código Postal: 111711  
Tel. 3387000 - 3820660  
Información Línea 195  
[www.gobiernobogota.gov.co](http://www.gobiernobogota.gov.co)



**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20161800680323

Fecha: 28-11-2016

**\*20161800680323\***

-salón comunal, lo que le permite concluir al citado Ente de Control que la Licencia existente no permite incorporar el nuevo uso, que actualmente se le ha dado a la construcción.

Finalmente se agrega que el Fondo de Desarrollo entregó a la Junta de Acción Comunal del Barrio Santa Isabel, el lote de terreno, junto con la construcción realizada en el mismo de conformidad con la licencia de construcción N° LC-08-02-0950 del 24 de diciembre de 2008, mediante Contrato de Comodato 041 de 2012, procediendo a realizar los trámites necesarios para su liquidación, de manera que se pudiera "continuar con la construcción y así contribuir con las labores necesarias para la terminación de la obra y que se pueda poner el inmueble al servicio de la comunidad. (...)".

## V. CONCEPTO

Como quiera que los documentos aportados por el Fondo de Desarrollo no permiten establecer el estado actual del Convenio Marco suscrito entre el IDPAC y el FDLAN, como tampoco si el contrato celebrado entre el IDPAC y la Junta de Acción Comunal del Barrio Santa Isabel IV Etapa fue objeto de declaratoria de incumplimiento, así como las condiciones que dieron lugar tanto a la suscripción del contrato de comodato 041 de 2012, información que resultaría frente a lo solicitado, abordaremos el asunto a partir del Contrato 145 de 2013, partiendo del supuesto que las situaciones jurídicas derivadas de los convenios y contratos que dieron lugar a la ejecución del proyecto 2425 de 2007, se encuentran debidamente resueltas.

Revisados los estudios previos del proceso que dio como resultado la celebración del Contrato 145 de 2013, esta Dirección evidencia que la adición celebrada el 30 de diciembre de 2014, se realizó con cargo al proyecto 985 "Antonio Nariño Localidad de Derechos", Eje del Plan de Desarrollo Local "Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano en el Centro de las Preocupaciones del Desarrollo", en cuyas metas se establece la Implementación de un Centro de Exigibilidad de Derechos, el cual al parecer fue la razón de ser de la citada adición.

Frente al asunto citado, en sentencia del 26 de enero de 2006, la Sección Quinta del Consejo de Estado señaló que la modificación del contrato estatal puede consistir solamente en la variación del precio o el plazo, y que cualquier reforma del objeto en realidad es un contrato adicional nuevo.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20161800680323

Fecha: 28-11-2016

**\*20161800680323\***

En este sentido, explicó:

*“Tanto la jurisprudencia como la doctrina nacionales consideran que las nociones de contrato adicional y de adición de contrato no corresponden a la misma figura jurídica. Así, mientras que por el primero se entiende aquel contrato que implica una modificación fundamental del convenio inicial, la segunda se refiere a una mera reforma del contrato que no implica una modificación de su objeto.”*

A continuación, aseveró:

*“Con todo, la posición del Consejo de Estado, tanto antes como después de la entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993, ha sido la de que cualquier modificación del objeto del contrato implica la celebración de un nuevo contrato, no de uno adicional, que opera solamente cuando la modificación se refiere al valor y al plazo del contrato originalmente celebrado. En otras palabras, solamente habrá contrato adicional cuando se agrega algo nuevo al alcance físico inicial del contrato, cuando existe una verdadera ampliación del objeto contractual y no cuando simplemente se realiza un ajuste del valor o del plazo inicial del contrato”.*

Frente a la adición de que fuera objeto el contrato 145 de 2013, debe darse la siguiente interpretación: si la adición conllevaba una modificación sustancial del objeto del contrato, ésta debía darse a través de un nuevo contrato, ahora bien, si la misma implicaba nuevas obras pero para terminar la construcción del salón comunal, se estaría frente a un ajuste en el valor y el plazo, lo cual le compete determinar a las instancias competentes, quienes serán las encargadas de determinar si el objeto del contrato se analizó a la luz de las cláusulas pactadas y los documentos previos que antecedieron a su nacimiento o se de alguna forma se autorizó la sustitución de un objeto sin el cumplimiento de las formalidades propias del contrato estatal.

Toda vez que de acuerdo con su escrito, tiene previsto entregar el bien inmueble, que fue construido con licencia LC-08-2-0950, cuyo objeto era la construcción del salón comunal del barrio Santa Isabel IV sector II etapa y posteriormente se realizó la dotación para el funcionamiento del Centro de Exigibilidad de Derechos, “a fin de no incurrir en un posible detrimento patrimonial al *desmontarse e inutilizarse equipos tecnológicos por valor de \$ 90.000.000.00 que se habían instalado para el funcionamiento del citado Centro de Exigibilidad de Derechos*”, que según usted, su creación no tiene soporte jurídico, considera esta Oficina Jurídica salvo mejor criterio, e independiente de las acciones penales, disciplinarias y hallazgos fiscales que se pudieran generar con ocasión de la suscripción y ejecución de los contratos que conllevaron a la terminación de la obra del inmueble ubicado en la Calle 8 Sur No 28-95, que en su condición de ordenador del gasto del Fondo de Desarrollo Local, debe revisar jurídica y técnicamente si el Centro de Exigibilidad de Derechos contaba desde la localidad o no con un proyecto que avalara su creación, garantizara su funcionamiento y sostenibilidad y de no ser así y/o de haberse terminado este proyecto, los bienes muebles destinados al mismo deberán ingresar al Almacén de la





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20161800680323

Fecha: 28-11-2016

**\*20161800680323\***

Alcaldía para que previa reunión del comité de inventarios se determine su uso y destinación final dando cumplimiento a lo indicado en la Resolución No 01 de 2001.

Ahora bien, frente al bien inmueble como quiera que el mismo es un BIEN FISCAL tal como lo prevé el artículo 674 del C.C., al pertenecer al FDLAN, este puede ser entregado mediante un contrato de comodato con las ritualidades indicadas en la Resolución No 01 de 2001.

El presente concepto se emite en los términos del artículo 28° de la Ley 1437 de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, sustituido por el artículo 1° de la Ley Estatutaria 1755 de 2015 “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”;* la jurisprudencia al respecto ha manifestado:

“De la formulación de consultas escritas o verbales las autoridades, en relación con las materias a su cargo, y en relación con las respuestas, establecen que ellas no comprometen la responsabilidad de las entidades que las atienden, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Mediante los conceptos se absuelven consultas tanto de funcionarios como de particulares formuladas en procura de conocer, desde el punto de vista jurídico, criterios y opiniones acerca del problema consultado....”(C.E. Sec. Primera, Auto mayo 6/94, M.P. Yesid Rojas Serrano).

“Fácilmente se advierte que la simple opinión de un funcionario en un caso particular, no tiene virtualidad alguna de obligatoriedad...” (C.E. Sec. Cuarta, Auto Dic. 13/76”).

Cordialmente,

  
**ADRIANA LUCÍA JIMÉNEZ RODRÍGUEZ**  
Directora Jurídica

Proyectó: Yolanda A. Parra Martínez – Profesional Dirección Jurídica  
Aprobó: ALJR

Edificio Liévano  
Calle 11 No. 8 -17  
Código Postal: 111711  
Tel. 3387000 - 3820660  
Información Línea 195  
www.gobiernobogota.gov.c

ISO 9001: 2008  
NTC GP 1000: 2009  
BUREAU VERITAS  
Certification

N° 002369517 N° 0990201



**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**