

POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES COMUNALES Y DE PROPIEDAD HORIZONTAL EN EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

Entidad formuladora: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC. Sector: Gobierno.

1. Situación problemática

La situación problemática que busca intervenir la política es: ***Dificultades para la participación de las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal en el desarrollo de la comunidad.***

1.1 Contexto: antecedentes

Según las Naciones Unidas, en el mundo se proyecta un crecimiento de la población humana en asentamientos urbanos, que para 2030 estaría compuesta por más de 5.000 millones de personas. En Colombia, según el censo realizado en 2018, el 77,4 % de las personas vive en cabeceras municipales, lo cual para Bogotá representa una población aproximada de 7.150.000 habitantes (DANE, 2018), reto que la Administración Distrital debe afrontar con el fin de contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos.

El incremento demográfico en las ciudades han generado situaciones negativas para la planificación urbana, en el sentido de que las Instituciones locales se ven desbordadas ante el aumento de demandas sociales relacionadas con la provisión de bienes y servicios esenciales, construcción de mobiliario urbano, y en general, una mejor calidad de vida. El resultado de esta incapacidad de respuesta, es la reproducción de fenómenos como la segregación socioeconómica, la pérdida de legitimidad en el Estado y en algunos casos, la generación de autogestión de problemas por parte de la comunidad¹.

Este panorama ha llevado a diferentes Instituciones internacionales como la Organización de Naciones Unidas, a generar recomendaciones a los Estados, orientadas a la realización de esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones urbanas. En la Cumbre del Desarrollo Sostenible de 2015, convocada por la ONU, más de 150 jefes de Estado (incluido Colombia) aprobaron la “Agenda de Desarrollo Sostenible” la cual contempla 17 objetivos de aplicación universal. Dentro de éstos, se destaca el objetivo 11 “*ciudades y comunidades sostenibles*”, en el cual se hace explícita la necesidad de “mejorar la planificación y la gestión urbana para que los espacios urbanos del mundo sean más inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (ONU, 2019).

El mejoramiento de la planificación y la gestión urbana tiene un impacto significativo en el desarrollo y las condiciones de vida de estas poblaciones. Para este mejoramiento, es necesaria la garantía de una adecuada gobernanza urbana, según la cual el Estado, la sociedad civil y sus organizaciones, se articulen para tomar decisiones que contribuyan al desarrollo de la comunidad, el cual es entendido como “*el conjunto de procesos económicos, políticos, culturales y sociales que integran los esfuerzos de la población, sus organizaciones y las del Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades*” (Ley 753 de 2002, artículo 2).

¹ Estos procesos de autogestión pueden ser positivos en la calidad de vida (Gonzales, Serrano, 2014), pero también pueden fomentar fenómenos negativos para la sociedad como la dominación territorial violenta (Perea, 2014)

La gobernanza urbana en Bogotá, ha estado históricamente influida por un gran número de organizaciones de diversa naturaleza que han contribuido de manera diferenciada al mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudad. De éstas, las Organizaciones Comunales y las organizaciones de Propiedad Horizontal, han tenido un papel protagónico, debido a que congregan los intereses de la mayor parte de los ciudadanos (indistintamente de sus identidades), sin embargo, sus actuaciones no se han enmarcado en articularse entre sí con la población y con el estado en cuanto a generar acciones en torno a objetivos comunes relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida de sus barrios (lógicas de autogestión). (en el anexo No. 1 se relaciona el desarrollo histórico de estas organizaciones).

Por una parte, las Organizaciones Comunales se institucionalizaron con la Ley 19 de 1958, con la finalidad de suplir por encargo del Estado, las necesidades de acceso a los servicios públicos y fomentar la participación ciudadana para mejorar la calidad de vida. De otro lado, la Propiedad Horizontal surgió en Colombia a partir del 9 de abril de 1948 como consecuencia del “Bogotazo”, y fue institucionalizada mediante el decreto extraordinario de sitio número 1286 de 1948 del 21 de abril del mismo año, con la única finalidad de *“facilitar la reconstrucción de los sectores afectados por los pasados sucesos”, “fomento de la construcción de todo género de edificios”, “resolver en forma satisfactoria el problema de habitación de clase media” y “garantizar un justo nivel de ocupación y de salarios para las clases trabajadoras, se deben tomar aquellas medidas que fomenten las construcciones de edificaciones urbanas”*².

Posteriormente, el referido decreto se eleva al rango de Ley con el número 182 del mismo año, regulando lo que se conoció como la “propiedad por pisos o departamentos”, lo cual desde ese momento y en adelante, se conoce a la Propiedad Horizontal conforme lo define la Ley 675 de 2001 como el régimen que regula la forma especial de dominio en donde concurren derechos sobre bienes privados y derechos de comunes respecto de una copropiedad. Estas a su vez se clasifican en propiedades horizontales de carácter residencial, comercial o mixto siendo la forma predilecta para consolidar los establecimientos humanos al interior de los desarrollos urbanísticos realizados en todo el territorio nacional.

Con el paso de los años y ante la nueva configuración del espectro de la participación de las organizaciones y los ciudadanos, el ordenamiento jurídico avanzó en la definición de las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal. Actualmente, la Acción Comunal se define como “una expresión social organizada, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable” (Ley 753 de 2002, artículo 6) y su competencia está delimitada por una vereda, barrio o manzana. Por su parte, las Organizaciones de Propiedad Horizontal se definen como “una persona jurídica cuyo objetivo es administrar correcta y eficazmente los bienes y servicios comunes” (Ley 675 de 2001, Artículo 32) de las personas que se vinculan a este tipo de proyectos inmobiliarios.

En el ámbito de las políticas públicas, el gobierno nacional mediante el documento Conpes 3955 de 2018 “Estrategia para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia”, identifica la necesidad de fortalecer la acción comunal (entendida como expresión ordenada de la sociedad civil, orientada a la promoción del desarrollo de la comunidad), ante los desafíos actuales, entre los que sobresalen: la insuficiencia del nivel de formación de los líderes comunales; la poca renovación de los liderazgos; las bajas competencias de los actores comunales para el desarrollo de proyectos productivos y sociales; la inseguridad territorial que amenaza a los líderes comunales, las dificultades del marco jurídico vigente que dificulta actividades comunales como la resolución de conflictos, la contratación de proyectos comunitarios, entre otros.

² Decreto extraordinario 1286 de 1948.

Frente a estas situaciones, el gobierno nacional estructura seis ejes de acción a saber: implementación de estrategias de formación para el fortalecimiento de capacidades y el empoderamiento de los miembros de las Organizaciones Comunales; la generación de incentivos de participación ciudadana para la promoción de nuevos liderazgos; el fortalecimiento de la capacidad de gestión de proyectos sociales; la implementación de estrategias de seguridad para la protección de los líderes y miembros de las Organizaciones Comunales; la implementación de una plataforma tecnológica para facilitar actividades de Inspección, Vigilancia y Control; el diseño de una propuesta de mejora al marco jurídico de la acción comunal. (DNP, 2018). Los anteriores ejes de acción, constituye un complemento y orientación para la finalidad del Distrito Capital en cuanto a desarrollar una política pública que atienda a los desafíos de la acción comunal en Bogotá, y que promueva el desarrollo de la comunidad en conjunto con otras formas organizativas en el nivel del territorio barrial, tales como las organizaciones de Propiedad Horizontal y el Estado en respuesta a las falencias de interacción interinstitucional.

En Cuanto a la Propiedad Horizontal, el Ministerio del Interior a través de su Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, tiene dentro de sus líneas de trabajo la promoción de la participación en Propiedad Horizontal. Al respecto, el Ministerio reconoce “los espacios de participación son el componente esencial de la tolerancia, convivencia y cultura ciudadana y el insumo para la construcción de políticas públicas orientadas a prevenir la problemática alrededor de la Propiedad Horizontal, estimulando a todos los habitantes bajo este régimen a realizarse desde la individualidad, profesionalismo y la colectividad” (Ministerio del Interior, página web institucional, septiembre 2019). Sin embargo, es de resaltar que actualmente no existe una entidad del orden nacional, departamental o distrital que asuma el conocimiento bien sea por estudio, por encargo o por función de Inspección, Vigilancia y Control, de los asuntos relacionados con la Propiedad Horizontal a pesar del crecimiento desmesurado de este régimen en la actualidad.

En el escenario distrital es evidente el potencial rol que las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal tienen en el diseño e implementación de acciones orientadas al desarrollo de la comunidad. Esto se expresa en el hecho de que estas organizaciones son parte de la plataforma para la implementación de políticas, planes, programas y proyectos en el nivel territorial de los barrios, generando espacios como los salones comunales, para crear, consolidar y difundir estrategias que permitan el mejoramiento de la calidad de vida así como la divulgación de la oferta institucional, garantizando el acceso efectivo de la información ante la comunidad y propendiendo por el acceso de la población a los beneficios de las distintas intervenciones públicas (inclusive de instituciones del nivel nacional) a la atención de sus necesidades. Por tanto, propiciar políticas públicas que permitan garantizar la sostenibilidad, la buena gestión y el desarrollo de proyectos de autogestión comunitaria, por parte de estas organizaciones, se convierte en un reto fundamental para el Distrito capital, pues son aliados estratégicos de la Administración Distrital para mejorar la interacción con la comunidad.

En concordancia con lo anterior, el Concejo de Bogotá mediante el artículo 97 del Acuerdo 645 de 2016 (Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos), ordena a la Administración Distrital realizar “los estudios pertinentes para implementar la política pública de Participación Ciudadana y Convivencia en Propiedad Horizontal”. A su turno, el mismo Concejo de Bogotá, profirió el Acuerdo 712 de 2018 que fija los “lineamientos para la formulación de la política pública distrital de Acción Comunal en el Distrito Capital”, siendo este conjunto de instrumentos políticos y normativos la base para la construcción de la Política pública para la participación de las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal en el desarrollo de la comunidad. .

Finalmente, cabe destacar que el tema de las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal ha ganado visibilidad al interior de la agenda pública de la ciudad, debido a tres factores fundamentales. En primer lugar, por la actual discusión sobre el ordenamiento territorial (proceso de expedición del Plan de Ordenamiento Territorial), que determina la forma de la ciudad y en particular, el impulso a procesos de participación ciudadana y desarrollo de la comunidad, en el cual las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal tienen un papel fundamental. Resulta importante señalar que en Bogotá existen 1790 Juntas de Acción Comunal, 20 Asojuntas y una Federación con representación y posible incidencia en todo el Distrito Capital. En segundo lugar, por el crecimiento de la Propiedad Horizontal como forma de organización donde concurren derechos sobre inmuebles privados y comunes con el fin de garantizar la seguridad, la convivencia y la función social de la propiedad (ley 675 de 2001), a pesar de los limitados instrumentos institucionales para responder a los retos que ello impone, más aun cuando en la actualidad no existe una entidad que se encargue de los asuntos derivados de la Propiedad Horizontal en funciones de Inspección, Vigilancia y Control de la gestión administrativa de dicho régimen³. Desde el año 2008 al 2018, la Propiedad Horizontal ha crecido en un 12% respecto de los predios que se encuentran sometidos a dicho régimen, siendo a la fecha el 70% de las unidades inmobiliarias de carácter residencial que actualmente se ubican en la ciudad. A pesar de lo anterior, sólo hasta el año 2018 se logró consolidar unas instancias de participación de carácter local que representen los intereses de estas comunidades como interlocutor válido ante la Administración Distrital respecto de planes, programas o proyectos que puedan surgir para el sector de la Propiedad Horizontal, forma organizativa que permitirá reivindicar al sector en las necesidades que durante el pasado no se tuvieron en cuenta. En tercer lugar, por la apertura de la ventana de oportunidad (posibilidad de cambio en la orientación del tema), derivada de los nuevos lineamientos sobre el tema (Conpes 3955 y ley 1989 de 2019) y los constantes intentos en la expedición de leyes sobre el régimen de Propiedad Horizontal (proyecto de ley 120 de 2015, proyecto de ley 131 de 2016)

En este contexto, el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC, propone canalizar los esfuerzos de los diferentes actores y sectores administrativos para establecer una Política pública para la participación de las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal en el desarrollo de la comunidad, buscando suplir las falencias institucionales y propender por una mayor interacción interinstitucional con la población y las organizaciones para el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad, siendo consecuente entre otros aspectos, el cumplimiento de estrategias para el Desarrollo Sostenible contempladas en el ODS 11 (suscrito por el Estado colombiano y concertado por el Gobierno Nacional mediante el documento CONPES 3918 de 2018) y la garantía de la sostenibilidad, la buena gestión y el desarrollo de proyectos de autogestión comunitaria de las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal, las cuales son fundamentales para el desarrollo de las acciones adelantadas por la red institucional de la ciudad.

1.2. Causas y consecuencias:

Teniendo en cuenta lo anterior y atendiendo la problemática mencionada ***“Dificultades para la participación de las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal en el desarrollo de la comunidad”***

³ Igualmente, la ciudad no cuenta con un ente que produzca información sobre las dinámicas de la Propiedad Horizontal.

Las dificultades son circunstancias internas y externas a las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal, que han confluído para afectar la participación de éstas en el desarrollo de la comunidad. Estas circunstancias se derivan de cuatro grandes causas (desarrolladas a continuación), que se visibilizan como situaciones problemáticas, susceptibles de intervención distrital, toda vez que sus dinámicas generan una situación de insatisfacción al interior de la mayor parte de la ciudadanía. De otro lado, cabe señalar que el IDPAC a lo largo de su historia ha implementado programas y proyectos orientados a intervenir algunas de estas causas, pero no se ha logrado transformar esta problemática, debido a: limitaciones presupuestales; el nivel de impacto en la población objeto; los cambios constantes en el abordaje del tema, la definición de los objetivos y los enfoques de intervención (dependientes del cambio de Administración), entre otros aspectos. Esto, lleva a la necesidad de concertar esfuerzos interinstitucionales, para que la acción pública sobre el problema, tenga la participación de varios sectores del orden distrital, a través de una política que garantice una intervención sostenida e integral.

Teniendo en cuenta lo anterior, se presentan a continuación las principales causas y sus consecuencias resultado de un ejercicio de árbol de problemas realizado por el IDPAC

1.2.1 *Desconocimiento por parte de los ciudadanos del funcionamiento de las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal.*

La mayor parte de los ciudadanos de Bogotá desconoce qué hacen, cómo se organizan y qué función cumplen, las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal. Ante las Organizaciones de Acción Comunal, la ciudadanía puede vincularse voluntariamente, sin embargo, no hay claridad del rol social y la capacidad de acción que tienen estas organizaciones para incidir en la construcción conjunta de ciudad y el mejoramiento de la calidad de vida de sus barrios, manzanas, veredas o copropiedades. Por su parte, ante las copropiedades los ciudadanos se vinculan forzosamente, pues la adquisición de un predio (residencial, comercial o mixto) automáticamente los vincula a un régimen que desconocen previamente, y del cual se generan dinámicas de convivencia y de interacción en lo barrial que resultan en conflictos por desconocimiento de su finalidad⁴.

Esta causa tiene como **consecuencia** la baja participación ciudadana en estas organizaciones, que se evidencia en la encuesta de percepción ciudadana “Bogotá Cómo Vamos” de 2018, en donde solo el 19% de los ciudadanos manifestó haber participado en Organizaciones Comunales o grupos de vecinos (Cámara de Comercio de Bogotá, 2018), y desde la encuesta multipropósito 2015, se identifica que solo el 0,3% de la población participa en las decisiones o gestiones de las organizaciones de Propiedad Horizontal, a pesar de ser el 70% de los predios residenciales ubicados en el Distrito Capital. Esta baja participación deviene no solo del desconocimiento de las funciones y finalidades de las mismas, sino a su turno implica que las organizaciones no sean utilizadas como un medio para la solución de problemas cotidianos o como incentivos de convivencia y acceso a información relevante por parte del distrito dirigida a la base social, como por ejemplo las estrategias para mejorar la convivencia, lo que ha originado el aumento de la demanda de servicios a entidades distritales y nacionales, contribuyendo a un desbordamiento de la capacidad institucional de respuesta ante estos problemas cotidianos⁵ y de manejo de la conflictividad en lo territorial.

⁴ Estas afirmaciones se evidencian en los resultados preliminares de los instrumentos aplicados en el esquema de participación. Se espera que en el documento diagnóstico se muestren los datos definitivos.

⁵ Por ejemplo, a partir de la expedición del código de policía, hubo un aumento en la imposición de comparendos, lo que derivó en la necesidad de incrementar la cantidad de inspectores de policía en las distintas localidades (Página Web Bogotá, 2018). Una buena

Pese a las múltiples intervenciones que ha realizado el IDPAC a lo largo de su historia, por medio de instrumentos como programas y proyectos, no se ha logrado revertir la tendencia histórica en la baja participación en Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal, lo que es un indicio de la necesidad de acciones más estructurales que atiendan la problemática, y que encuentran en la intersectorialidad una oportunidad para su realización.

1.2.2 *Dificultades en la capacidad organizacional de las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal:*

Las Juntas de Acción Comunal afrontan dificultades organizacionales, relacionadas con aspectos administrativos, estratégicos y de gestión, que limitan las posibilidades para cumplir su función misional. Unos de los aspectos en donde se identifica esta causa es en las dificultades de tributación -en cuanto a las cargas impositivas a título de renta, IVA, ICA, retenciones en la fuente, entre otros-⁶ (Ruiz, 2017), así como en el incremento de las solicitudes atendidas por el IDPAC, relacionadas con procesos de Inspección, Vigilancia y Control (incremento del 34.2% en 2018 respecto al año 2017), como consecuencia de la deficiente gestión en cuanto al cumplimiento normativo, su gestión contable, el manejo de libros y el incumplimiento en el proceso de rendición de cuentas.

Igualmente, se identifica la deficiencia en la gestión administrativa y disposición de los recursos económicos que obtienen las Juntas de Acción Comunal. Al respecto, a partir de la información interna del IDPAC, se determina que de las 705 Organizaciones Comunales que administran espacio público en la actualidad, únicamente 13 han normalizado la administración de dichos espacios con el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Pública. De otro lado, sobresale la deficiente rendición de cuentas de las actividades desarrolladas por las Juntas de Acción Comunal ante sus afiliados (principal causa de las solicitudes de Inspección, Vigilancia y Control⁷), lo que demuestra falencias en la gestión administrativa, que afectan el cumplimiento de diferentes disposiciones legales, no solo porque algunas no saben cómo generar recursos económicos para su sostenimiento y autogestión, sino que por el contrario, aun teniendo los ingresos por diversas actividades, la ciudadanía desconoce el destino final de los mismos lo que contribuye a un desmejoramiento de la calidad de vida de la comunidad.

Por su parte, en las organizaciones de Propiedad Horizontal se identificó, a través de los resultados previos de los instrumentos aplicados en las distintas mesas contempladas en el esquema de participación para la construcción de la política, que se presentan problemas con la rendición de cuentas, el recaudo de cuotas de administración y el cumplimiento de disposiciones legales en asuntos como la seguridad en el trabajo, la protección de datos y la seguridad social. Igualmente, se identifican dificultades para la gestión de bienes comunes y la intervención para el mejoramiento del entorno de las copropiedades, lo cual ha incentivado la creación de diferentes asociaciones y entidades sin ánimo de lucro que se proyectan hacia el futuro como actores que puedan satisfacer la intervención y coadministración del espacio público establecido en su entorno más próximo entendido como el barrio, la manzana, vereda o copropiedad.

parte de las situaciones que dieron origen a los comparendos, pudo haberse evitado a través del trabajo de los comités de convivencia de las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal.

⁶ Esto conlleva al inadecuado cumplimiento de las obligaciones tributarias frente a entidades como la DIAN y la Secretaría Distrital de Hacienda.

⁷ Se espera contar con una cifra exacta para el documento diagnóstico, toda vez que la Plataforma de la Participación (en la cual se alojan los datos), esta en proceso de ajuste.

Esta causa tiene como **consecuencia** la poca posibilidad de que las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal desarrollen proyectos económicos, sociales, culturales y políticos que contribuyan al desarrollo y mejoramiento de su comunidad. Así mismo, esta causa conlleva al incumplimiento de las funciones y responsabilidades de estas organizaciones, incentivando a que los ciudadanos acudan a otros canales institucionales y a vías de hecho, para tramitar sus problemas cotidianos, los cuales en algunos casos no pueden ser resueltos debido a limitaciones institucionales. Por ejemplo, durante 2019 el IDPAC ha atendido 1126 atenciones a público relacionadas con asuntos derivados de la gestión de la Propiedad Horizontal, las cuales no pueden ser atendidas, ya que el Instituto carece de competencia y de las facultades para solucionarlas, debido a limitaciones normativas.

1.2.3 *Incentivos negativos para la práctica de la participación en las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal⁸*

Las prácticas que se generan en las Organizaciones Comunales tales como su utilización para fines electorales⁹, la poca renovación en su dirección, el deficiente autocontrol y fiscalización¹⁰, se constituyen en un incentivo negativo para que la ciudadanía participe en ellas, ya que reflejan valores contrarios a principios como la transparencia, la promoción de liderazgos, el fomento a la construcción de comunidad y el incremento de la capacidad de gestión, autogestión y cogestión de la comunidad (contemplados en la Ley 743 de 2002).

Por su parte, las Organizaciones de Propiedad Horizontal están más enfocadas en asuntos administrativos, lo que desincentiva la participación ciudadana orientada a la solución de problemas. Según la encuesta multipropósito de 2017 (DANE-Secretaría Distrital de Planeación, 2017), del 12.1% de los ciudadanos que manifestó haber participado en alguna organización social, solo el 5.1% manifestó haber participado en Juntas de Propiedad Horizontal. Cabe mencionar, que según el censo catastral 2018 realizado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, el 70% de los predios¹¹ que se encuentran en el Distrito Capital se encuentra sometidos al régimen de Propiedad Horizontal, lo cual refleja un crecimiento exponencial en lo que se refiere a las viviendas y densificación de la ciudad bajo esta forma organizativa. Frente a esto, son evidentes las dificultades de la Administración Distrital para asumir los retos y necesidades que requieren este tipo de comunidades, y que se relacionan especialmente con la necesidad de que las copropiedades sean un espacio con mayor participación en los asuntos de la comunidad. Estas dificultades desincentivan la participación ciudadana y llevan a que no se aproveche el potencial que las Organizaciones de Propiedad Horizontal, tienen para el desarrollo de lógicas de autogestión.

⁸ Los incentivos negativos son entendidos como las malas consecuencias de determinadas prácticas, que llevan a las personas a no participar o hacer determinadas actividades.

⁹ Cabe señalar que las elecciones de dignatarios comunales es un proceso político que atrae interés especial de múltiples actores, quienes en muchos casos pretenden cooptarlos para obtención de beneficios (véase Aunta 2009, Rubio 2003). Para las elecciones de dignatarios comunales en Bogotá se habilitan más de 1700 puestos de votación, los cuales son un número mayor a los puestos de votación habilitados para las elecciones regionales (816).

¹⁰ La utilización de las Organizaciones Comunales para fines electorales ha sido una preocupación histórica por parte del Estado colombiano (ver anexo 1), de otro lado, ha sido documentada por distintos académicos (Duque, 2019; Amaya, 2017; Pareja y Restrepo, 2015; Escobar y Osorno, 2015; Sepúlveda, 2013; Jaramillo, 2009; Gutiérrez, 1998). De otro lado el Conpes 3955 reconoce dinámicas de poder al interior de las Organizaciones Comunales relacionadas con exclusión de ciertas poblaciones, poca renovación en el liderazgo, entre otros.

¹¹ Entiéndase por predio "aquella unidad inmobiliaria que cuenta con CHIP (Código Homogéneo de Identificación Predial) y que tiene una matrícula inmobiliaria asignada por la Superintendencia de Notariado y Registro." Para el 70% de los predios sometidos a Propiedad Horizontal relacionado en las cifras del Censo Inmobiliario de Bogotá Vigencia 2018 corresponde a predios residenciales: apartamentos y casas en PH, incluyendo los garajes y depósitos asociados a estos usos de vivienda".

Esta causa tiene como **consecuencia** la deslegitimación del rol de las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal en el impulso del desarrollo de la comunidad, en la prevención y trámite de problemas de los problemas comunitarios.

1.2.4. *Dificultades para la obtención de datos relacionados con las dinámicas de las organizaciones de Propiedad Horizontal.*

Existen pocos datos relacionados con las dinámicas de organizaciones de Propiedad Horizontal, debido a que en el Distrito no hay una Institución encargada de la producción estadística en la materia. Si bien es cierto que existen estudios de la Administración en cuanto al número de predios sometidos bajo el régimen de Propiedad Horizontal, los datos son imprecisos pues no dan cuenta de información pertinente, clara, exacta y útil en relación con aspecto como cuántas copropiedades existen en el distrito capital, cuáles son las características de las mismas en las tres modalidades de Propiedad Horizontal (residencial, comercial o mixta), e inclusive para identificar cuántas personas habitan, trabajan o poseen propiedades en este régimen y cómo participan en los asuntos de estas organizaciones.

La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, no cuenta con una estadística o proyección de crecimiento de la Propiedad Horizontal en los próximos años, a pesar de reflejar en su informe del censo inmobiliario 2018, que desde el 2008 al 2018 los predios sometidos a dicho régimen se incrementaron en un 12% (únicamente desde lo residencial, incluyendo depósitos y parqueaderos). Este dato excluye predios comerciales como los centros comerciales, parques industriales, hoteles y apartahoteles, centros médicos, cementerios, entre otras formas de copropiedad legalmente establecidas. De igual manera, esta información no permite identificar realmente el número de copropiedades existentes, su gobierno corporativo ni la idoneidad de los administradores, circunstancia que dificulta la construcción de una línea base al respecto, lo cual se aspira a que desde los instrumentos aplicados en el esquema de participación se pueda superar.

Esta causa tiene como consecuencia la poca evidencia para la toma de decisiones relacionadas con el tema, lo que puede implicar intervenciones ineficaces e ineficientes respecto de las necesidades de la sociedad, así como deficiencias en aspectos como la identificación de población objeto, la definición de líneas de acción, la estimación y destinación de recursos, e inclusive la desarticulación institucional en los asuntos derivados de la Propiedad Horizontal, entre otros.

1.3. ¿Qué pasa si no interviene?:

- No intervenir la problemática planteada por parte de la Administración Distrital, implicaría sostener el rezago de iniciativas para el desarrollo de la comunidad. De igual manera, teniendo en cuenta el concepto establecido en el artículo 2 de la Ley 743 de 2002, no formular una política pública que atienda la problemática descrita, implica que el Distrito omita su rol en el objetivo propender por el desarrollo de la comunidad, el cual es ampliamente mencionado en el Decreto Ley 1421 (Estatuto orgánico de Bogotá) y es contemplado en de los lineamientos nacionales para el fortalecimiento de las Organizaciones Comunales (CONPES 3955)
- La no intervención de la problemática mediante una política pública, agudizaría las dificultades organizacionales y estratégicas de las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal, en el marco del desarrollo de sus procesos misionales. Esto tendría impactos negativos en la

formulación y ejecución de proyectos de desarrollo comunitario y en el rol que estas organizaciones tendrán en la gobernanza urbana.

- La no intervención implicaría una continuidad en la pérdida de legitimidad de las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal, como espacios de participación y agentes de transformación, lo que iría en contravía de los principios constitucionales que propenden por la garantía de la participación ciudadana.
- No intervenir implica una amenaza a la sostenibilidad, la buena gestión y la capacidad de influencia en el desarrollo comunitario y lógicas de autogestión, de las Organizaciones Comunales, lo que tendría como consecuencia mayores dificultades para que las entidades distritales, lleven la oferta institucional al nivel territorial barrial, afectando las posibilidades de resolución de conflictos y el propósito de lograr una ciudad inclusiva, segura, resiliente y sostenible (ODS 11). De igual manera, la no intervención implicaría desaprovechar el valor agregado que estas organizaciones dan a la gobernanza de los problemas de la ciudad. Si hay Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal fuertes, disminuye la demanda institucional a entidades del distrito en múltiples áreas (especialmente las relacionadas con la resolución del conflicto comunitario).

En este contexto, formular esta Política Pública implica la oportunidad de responder a los retos de gobernanza urbana, desarrollo sostenible y ordenamiento territorial, a través de la promoción de la participación de dos formas organizativas históricas en el desarrollo de la comunidad. Se espera, además, contribuir a que las entidades distritales y del orden nacional, encuentren en estas organizaciones, un aliado fundamental para llevar al ciudadano, en su entorno más próximo (el barrio), la oferta institucional en distintos temas, y especialmente en los relacionados con participación, espacio público, seguridad y convivencia, los cuales son liderados por el Sector Gobierno.

1.4. ¿por qué se requiere una política pública?

- Se ejerce la capacidad del Estado, en este caso del Distrito, para que mediante sus instituciones oriente sus acciones hacia el desarrollo de la comunidad y la superación de las realidades que afectan la calidad de vida de sus ciudadanos.
- Vuelve más eficiente la administración pública, al dar los elementos necesarios para que la resolución de conflictos se haga en el nivel local, evitando que la institucionalidad se vea desbordada ante la demanda creciente de soluciones en este tema.
- Permite vincular un mayor número de actores comprometidos en la solución de problemas sociales, que en últimas son los fundamentos de la gobernanza Urbana.
- Orienta la articulación de los diferentes Sectores del Distrito, para que contribuyan desde sus deberes misionales al relacionamiento efectivo entre el Distrito, los ciudadanos y sus Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal.

- El evidente deterioro de estas formas organizativas, que han sido históricamente promovidas desde el Estado, requiere lineamientos que permitan recuperar su rol en el desarrollo de la comunidad y en el impulso de la participación ciudadana.
- Para dotar a la Administración Distrital de un instrumento de planeación, que permita proyectar su actuación mínima a 10 años, superando los límites temporales de los periodos de gobierno legalmente establecidos.
- Contribuye al fortalecimiento de la gobernanza urbana en el nivel localidad, ya que genera incentivos para que las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal, tengan una mayor incidencia en la solución de problemáticas locales, a través de su relacionamiento con la ciudadanía.
- Influye a que las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal ejerzan un rol de corresponsabilidad en la solución de problemas sociales y en la complementación de la capacidad instalada de las entidades distritales.

2. Sectores corresponsables:

El desarrollo de una política pública que intervenga las causas anteriormente planteadas, requiere el diseño e implementación de una serie de acciones interinstitucionales, que involucran a varios sectores del Distrito. El Sector Gobierno a través del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC, es el encargado de liderar la estructuración y formulación de la presente política pública. Se identifica, además, la participación de 12 sectores de la Administración Distrital, que de acuerdo con sus competencias y misión, se relacionan directamente con el ámbito de intervención de la política. En el siguiente cuadro se resumen los sectores intervinientes, las entidades relacionadas y la justificación para hacer parte de la política (en el anexo 2 se presenta una tabla con mayor detalle)

Sectores		Entidades	¿Por qué participan?
1	GOBIERNO	Secretaría Distrital de Gobierno - SDG	Establecer los espacios participativos de la comunidad vinculada con la Propiedad Horizontal y las Organizaciones Comunales, en las localidades. Permitir un trabajo articulado instruyendo a las alcaldías locales sobre los asuntos que sean de su pertinencia.



		<p>Departamento Administrativo de La Defensoría Del Espacio Público - DADEP</p>	<p>Determinar las estrategias que permitan evitar o dirimir los conflictos comunitarios debido a los espacios públicos administrados por las Organizaciones Comunales o de Propiedad Horizontal. Orientar a la comunidad para el empoderamiento, uso, conservación y apropiación de los espacios públicos que conforman el entorno territorial en donde se encuentran asentadas las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal.</p>
		<p>Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC</p>	<p>Fomentar la participación de la comunidad vinculada con la Propiedad Horizontal y a las Organizaciones Comunales de primer y segundo grado en los asuntos de su entorno más próximo de manera directa y/o las diferentes instancias de participación existentes en el Distrito. Promover proyectos sociales y productivos de las Organizaciones Comunales de primer y segundo grado, mediante la auto gestión o a través del apoyo y articulación institucional con las diferentes entidades del Distrito.</p>
		<p>Alcaldías Locales</p>	<p>Apoyar los proyectos sociales y productivos que permitan favorecer el tejido humano y desarrollo de las veredas, barrios, manzanas o copropiedades de la localidad, según las iniciativas de las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal. Recaudo y sistematización de la información en Propiedad Horizontal.</p>
2	HACIENDA	<p>Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD</p>	<p>Incluir dentro del Censo Inmobiliario, la identificación de: No. De copropiedades (residenciales, comerciales y mixtas) establecidas en el D.C.; censar la Propiedad Horizontal de carácter comercial; proyectar el crecimiento de la PH en el D.C. Identificar linderos faltantes de los barrios de Bogotá.</p>

3	PLANEACIÓN	Secretaría Distrital de Planeación - SDP	Analizar los programas de desarrollo comunitario definidos por la política pública para el Desarrollo Comunitario con el fin de armonizarla con otras políticas, programas, proyectos y actividades de las demás entidades públicas del Distrito.
4	DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIAL Y TURISMO	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico - SDE	Promover proyectos sociales y productivos que pueden ser atinentes para las comunidades de manera incluyente mediante capacitación, guía focalizada y articulación con entidades privadas que puedan generar procesos de desarrollo comunitario en los territorios donde tienen jurisdicción las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal.
		Instituto Para La Economía Social - IPES	Fomentar el emprendimiento de proyectos productivos y sociales realizados por las Organizaciones Comunales, para efectos de regularizar las acciones realizadas bajo esquemas de economía informal.
		Instituto Distrital de Turismo - IDT	Promover iniciativas de turismo local acorde a los territorios atractivos para estas actividades como los barrios de las Localidades de Santafé y Candelaria. Control y vigilancia sobre hotelería responsable. Evitar conflictos entre turistas y residentes; además de prevenir el turismo sexual u otras actividades ilegales asociadas a este tema.
5	EDUCACIÓN	Secretaría de Educación Distrital - SED	Garantizar espacios participativos para efectos de la oferta institucional en su territorio más próximo. Identificación de niños desescolarizados y deserción escolar a través de alertas tempranas. Formación formal y no formal. Procesos de validación de bachillerato. Programas de bilingüismo. ¿Implementación de piloto de Sistema waldorf? con JAC y PH

		Universidad Distrital Francisco José de Caldas - UDFJC	Trabajar articuladamente con las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal en la formación de personas con la capacidad de liderar y administrar este tipo de Organizaciones. Aplicación de la Ruta Operativa de Formador de formadores, y legislación en materia comunal y de Propiedad Horizontal. Formación formal y no formal incluida en el acuerdo 712 de 2018. Inclusión de Programas Académicos con temas relacionados a formulación de proyectos y desarrollo comunitario.
6	INTEGRACIÓN SOCIAL	Secretaría Distrital de Integración Social - SDIS	Estrategia de convivencia según el grupo poblacional sometido al régimen de Propiedad Horizontal. Especialmente VIS-VIP; Comisiones de convivencia y conciliación de las Organizaciones Comunales frente a la comunidad en sus territorios
		Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud - IDIPRON	Generar mecanismos de alerta territorial a través de las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal sobre vulneración de derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud en situación de vida en calle, en riesgo de habitarla o en condiciones de fragilidad social.
7	CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte - SDCRD	Articular programas, planes y proyectos en materia de Cultura, Recreación y Deporte con las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal.
		Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDR	Fomentar a través de programas dirigidos territorialmente a través de las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal, la participación de la comunidad en actividades recreación, el deporte, la actividad física y la sostenibilidad de los parques y escenarios.



		Instituto Distrital de Patrimonio Cultural - IDPC	Fomentar la participación ciudadana en cuanto a la conservación arquitectónica y patrimonio cultural de los bienes sometidos al régimen de Propiedad Horizontal y/ ubicados en los territorios de las Juntas de Acción Comunal. Fomentar el uso de bienes patrimoniales a través de las Organizaciones Comunales para el uso, disfrute, conservación y usufructo de aquellos que puedan tener interés turístico.
		Fundación Gilberto Álzate Avendaño - FUGA	Inclusión en los programas de desarrollo del plan centro, que incluyan a las Organización comunales y de Propiedad Horizontal de las Localidades de Santafé, Candelaria y Mártires.
		Instituto Distrital de las Artes - IDARTES	Brindar un acercamiento territorial a través de las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal, para el fomento y promoción de las artes en el Distrito Capital. Promover iniciativas de economía naranja en industrias creativas a través de Organizaciones Comunales.
8	AMBIENTE	Secretaría Distrital de Ambiente - SDA	Articulación con las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal para generar programas de educación ambiental con las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal. Proyectos con las organizaciones cuyos territorios colinden con áreas protegidas como humedales, los cerros orientales, etc.
		Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER	Abordaje territorial a través de las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal como diagnostico o insumos para ejecutar, orientar, y coordinar acciones para la reducción del riesgo de desastres, el manejo de emergencias.



		Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal - IDPYBA	Estrategias de formación y atención a la población vinculada en la Propiedad Horizontal y en las Organizaciones Comunales, en razón a la adecuada tenencia de animales de compañía y mascotas.
9	MOVILIDAD	Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial - UMV	Participación de la población de los territorios en las obras, ya sea en contratación con las organizaciones o vinculación laboral de estos en los proponentes.
		Instituto de Desarrollo Urbano - IDU	Participación de la población de los territorios en el desarrollo de infraestructura para la movilidad, construcción de vías y espacio público.
		TRANSMILENIO S.A.	Participación de la comunidad en la pertinencia o no de las rutas del SITP acorde a los territorios donde tienen jurisdicción las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal. Cobertura de transporte público en rutas afectada en los territorios de las comunidades, orientado al mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.
10	HÁBITAT	Secretaría Distrital del Hábitat	Capacitar y orientar a las personas beneficiarias de los proyectos VIS/VIP respecto al régimen de Propiedad Horizontal y la solución de conflictos comunitarios.
		Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP	Definir estrategias en materia de disposición de residuos sólidos, reciclaje y basuras, para su aprovechamiento económico, además de mejorar la convivencia en los territorios donde puedan generarse conflictos por esta causa.

		Caja de Vivienda Popular - CVP	Construcción de Salones Comunales (con equipamientos), y acompañamiento en proyectos a través de organizaciones de vivienda comunitaria. Capacitar y orientar a las personas beneficiarias de los proyectos VIS/VIP respecto al régimen de Propiedad Horizontal y la solución de conflictos comunitarios.
		Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano - ERU	Procesos para identificar, formular y ejecutar proyectos urbanos integrales, con el fin de contribuir al desarrollo sostenible de la ciudad, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. (Proyectos de vivienda y en Propiedad Horizontal y/o de vivienda comunitaria). Articulación con Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal en el embellecimiento de predios y equipamientos en los territorios.
		Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá - EAAB	Acercamiento a las comunidades con el fin de solventar necesidades de acceso al agua potable, y alcantarillado. Acorde al artículo 2 de la Ley 1989 de 2019, las empresas de servicios públicos podrán aplicar tarifas diferenciadas en los inmuebles donde funcionan salones comunales.
		Empresa de Energía de Bogotá S.A. ESP - EEB	Acorde al artículo 2 de la Ley 1989 de 2019, las empresas de servicios públicos podrán aplicar tarifas diferenciadas en los inmuebles donde funcionan salones comunales.
		Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá - ETB	Vincular mediante cobertura de internet a las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal a través de planes gratuitos o con costos diferenciales para este tipo de Organizaciones según sus necesidades y capacidades socio económicas. Mejorar la calidad de cobertura de datos en la Localidad de Sumapaz.

11	MUJER	Secretaría Distrital de la Mujer - SDM	Fomentar la participación de la mujer en los procesos democráticos de elección de Dignatarios(as), Administradores(as) de conjuntos y consejeros(as) de Propiedad Horizontal; y además de mantener el ejercicio de sus cargos. Fomentar actividades con las comunidades que permitan cerrar brechas de desigualdad por motivos de género. Establecer estrategias de convivencia y protección de los derechos de las mujeres identificando y canalizando casos de abuso contra la mujer o exclusión social por motivos de género en los territorios donde tienen jurisdicción las Organizaciones Comunales o de Propiedad Horizontal.
12	SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA	Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia - SCJ	Asesorar y trabajar de manera conjunta con la comunidad en mecanismos y estrategias destinadas a disminuir la inseguridad y focos delictivos en los territorios donde tengan jurisdicción las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal. Además de generar posibles espacios para la solución de conflictos comunitarios.
		Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial Bomberos de Bogotá – COBB	Programas o jornadas de capacitación y formación a la ciudadanía vinculada a las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal en materia de prevención de incendios, manejo de materias peligrosas y/o primeros auxilios.

3. Esquema de participación:

Las Organizaciones de Acción Comunal y de Propiedad Horizontal tienen como objeto propender por temas de interés común y fomentar el desarrollo de la comunidad para mejorar la calidad de vida de los individuos que habitan en sus veredas, barrios, manzanas o copropiedades, sin discriminar entre género, edad, creencias religiosas, orientación sexual, orígenes étnicos, etc., debido a la naturaleza de las jurisdicciones que cobijan dichas Organizaciones, es pertinente el uso de los enfoques territorial y de derechos humanos contemplados en la “Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito” (Secretaría Distrital de Planeación, 2017).

En concordancia con lo anterior, no es conveniente la segregación inicial de los grupos poblacionales en la fase de agenda pública, toda vez de que las personas participan en las distintas mesas en condición de igualdad e independientemente de cuestiones identitarias. No obstante, es pertinente aclarar que el diseño normativo de estas Organizaciones permitirá a las comunidades, en el marco de la aplicación de la política,

la atención de los diferentes temas e intereses de los distintos grupos poblacionales que conforman a cada comunidad en particular.

Partiendo de lo anterior, y teniendo en cuenta que el desarrollo de la fase de agenda pública supone la construcción de una estrategia de participación ciudadana, acorde con las distintas formas de participación (informar, consultar y concertar) establecidas en la “*Guía para la formulación e implementación de políticas públicas*” de la Secretaría Distrital de Planeación, el esquema propuesto contempla la realización de 16 jornadas de trabajo con la participación de los diferentes actores intervinientes (afectados, interesados e involucrados) distribuidas en: cuatro mesas donde se convoca a los habitantes de las 19 localidades urbanas, una mesa dirigida a cada una de las cuencas de la Localidad de Sumapaz por su carácter rural, nueve mesas para proyectos de vivienda de interés social (VIS) e interés prioritario (VIP), una reunión de exposición de resultados a representantes de las cuatro mesas locales, una mesa de trabajo interinstitucional con los Sectores del Distrito y una mesa de concertación, donde se encontrarán la comunidad y las instituciones distritales para compartir diferentes aspectos sobre los puntos críticos y los ejes estratégicos de la política.

Cabe señalar que el enfoque de derechos humanos es incorporado en el esquema de participación, a través de un diseño metodológico que busca la garantía de que todos los participantes tengan un trato igualitario y libre de discriminación. Igualmente, en los distintos instrumentos metodológicos utilizados en las sesiones, se busca identificar formas de exclusión y discriminación en el ámbito de la participación en Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal, abriendo la posibilidad de que dentro de la política se incorporen acciones afirmativas que eviten la reproducción de estas lógicas y que avancen hacia la garantía de los derechos humanos.

A partir de la aplicación de la metodología establecida, se recopilará información en diferentes niveles de las estructuras organizativas de la Acción Comunal y de la Propiedad Horizontal, para la elaboración del documento de diagnóstico y la formulación de la política pública, profundizando en el análisis de la situación problemática planteada o la pertinencia de replantear la misma.

4. Cronograma de trabajo: Ver Anexo No. 3.

5. Presupuesto para la formulación:

A continuación, se determina el presupuesto estimado y asignado por el IDPAC, para efectos de desarrollar la Fase de Agenda Pública de la Política Pública.

Presupuesto Política Pública.						
Fase	Actividad	Cantidad De Sesiones	Cantidad De Personas	Costo Evento	Costo Total	Observaciones
Agenda Pública	Mesas De Trabajo	13	2,431	\$ 5,756,501	\$ 74,834,511	Proceso de participación de la comunidad en general
	MESAS VIS / VIP	12	198	\$ 149,967	\$ 1,799,602	Proceso de participación con la



						población vulnerable
	Mesa Directivas - Opción Catering	1	63	\$ 4,000,000	\$ 4,000,000	Proceso de divulgación y acuerdo con las entidades.
	Diagnostico	N/A	6	13,763,333	\$ 82,580,000	Recursos de talento humano destinado para diagnóstico.
Formulación	Documento De Política Pública	N/A	6	\$ 13,763,333	\$ 82,580,000	Recursos de talento humano destinado para formulación
Total					\$ 245,794,113	

Actualmente no existe línea base para la formulación de la política, sin embargo, el Instituto cuenta con información interna referida a procesos de Inspección, Vigilancia y Control de Entidades Comunales; base de datos de Organizaciones Comunales, los cuales son un insumo para la construcción de la línea base. Igualmente, en las diferentes mesas contempladas en el esquema de participación, se obtendrán otros insumos para su construcción, a través de la aplicación de encuestas, cuyas preguntas abordan temas como las características de los líderes comunales y los administradores de Propiedad Horizontal, las dinámicas de participación en las organizaciones, percepciones sobre el proceso organizativo y las prácticas de administración. Esta información permitirá la construcción de indicadores, bases de datos y otros insumos que harán parte de la línea base.