



No. de radicación **M-2024-1400-**
2024-08-09 05:21:29
Fecha radicación: PM

MEMORANDO

PARA: Maria Fernanda Rojas Mantilla
Subdirector(a) del Departamento
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

DE: OFICINA ASESORA JURÍDICA

ASUNTO: Concepto jurídico sobre la viabilidad de reemplazar uno de los requisitos habilitantes para las juntas de acción comunal, en el marco de la convocatoria "Economía Popular para el Cambio".

En atención a la solicitud de concepto jurídico formulada mediante memorando M-2024-4000-036267 del 2 de agosto de 2024, en la cual se solicita concepto jurídico sobre la posibilidad de reemplazar uno de los requisitos habilitantes establecidos a las juntas de acción comunal, en el marco de la convocatoria "Economía Popular para el Cambio".

I. Competencia

La Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social de acuerdo con el numeral 8 del artículo 14 del Decreto 2094 de 2016 "*Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social*" tiene como función atender y resolver las consultas y peticiones de carácter jurídico elevadas al Departamento y por las diferentes dependencias de la Entidad, por lo que en el marco de dicha función procederá a resolver la solicitud elevada por la Subdirección General de Programas y Proyectos de Prosperidad Social.

II. Problema Jurídico

Mediante memorando M-2024-4000-036267 del 2 de agosto de 2024, la Subdirección General de Programas y Proyectos remite a la OAJ solicitud de concepto sobre el siguiente problema jurídico:

¿Resulta viable que la entidad pueda reemplazar para las juntas de acción comunal, el requisito habilitante denominado Certificación del Registro Único Comunal -RUC- del Ministerio del Interior, por el certificado de existencia y representación legal o la que haga sus veces, emitido por las entidades de inspección, control y vigilancia competentes de conformidad con lo establecido en la Ley 2166 de 2021, el Decreto 1501 de 2023 y el Decreto 1066 de 2015, en el marco de la convocatoria "Economía Popular para el cambio"?

III. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA

Con el propósito de dar respuesta al problema jurídico planteado en la consulta, la Oficina Asesora Jurídica considera oportuno referirse al caso en concreto, en los siguientes términos:

• REGISTRO DE LOS ORGANISMOS DE ACCIÓN COMUNAL





No. de radicación **M-2024-1400-**
2024-08-09 05:21:29
Fecha
radicación: PM

El Registro Sistematizado de los Organismos de Acción Comunal, es una herramienta, diseñada por el Ministerio del Interior y desarrollada a través del Registro Único Comunal - RUC, la cual constituye un mecanismo para la identificación, ubicación y clasificación de los Organismos de Acción Comunal [\[1\]](#).

Esta herramienta tuvo origen, para dar cumplimiento al artículo 79 de la Ley 2166 de 2021, que al respecto dispuso que el Ministerio del Interior, los municipios, distritos y departamentos en coordinación con los organismos de acción comunal, crearían e implementarían un sistema de información de acción comunal, con el objeto de satisfacer las necesidades informativas y de gestión, garantizando el acceso y disponibilidad pública de la información.

Así mismo, el artículo 2.3.2.1.3.4. del decreto 1501 de 2023, establece que todos los organismos de acción comunal deberán registrarse en el Registro Único Comunal – RUC, en un plazo máximo de un (1) año contado a partir de su entrada en vigencia, la cual se llevó a cabo el 13 de septiembre de 2023; reflejándose que el termino para cumplir con dicho deber aún no ha fenecido.

A su vez, la referida disposición contempla que para registrarse en el RUC se deben adjuntar el acto administrativo de reconocimiento de personería jurídica y los actos administrativos de inscripción de dignatarios a partir del año 2016, los cuales, en el caso de las juntas de acción comunal son proferidos por los Departamentos, Distritos y Municipios. [\[2\]](#)

Adicionalmente, sin que sea una lista de tipo taxativo, el artículo 2.3.2.1.3.4. del decreto 1501 de 2023 establece que se deben adjuntar documentos como "los estatutos, procesos de la comisión de convivencia y conciliación, actas de la mesa directiva, actas de las comisiones de trabajo, libro de afiliados, libro de actas, libro de tesorería, espacio para otros libros, libro de inventarios, certificado de cuenta bancaria, registro único tributario actualizado con el código 9499, plan estratégico de desarrollo comunal". Esta documentación no debe anexarse obligatoriamente simultáneamente con la inscripción, sino que puede irse aportando gradualmente.

Sumado a lo anterior, el RUC tiene como finalidad contribuir a la gestión y el acceso a la información de los organismos de acción comunal, así como facilitar la comunicación y la articulación de los organismos de acción comunal con las entidades de inspección, vigilancia y control, y con otros actores relevantes para su óptimo desarrollo. Además, el registro referido permite a los organismos de acción comunal conocer la oferta institucional y realizar sus trámites virtualmente.

En este orden de ideas, el artículo 2.3.2.1.3.3 del decreto 1501 de 2023 señala como finalidades del Registro Sistematizado de los Organismos de Acción Comunal:

a) *Facilita el acceso a cualquier tipo de información relacionada con su organismo de acción comunal, salvo aquella que sea reservada.*

b) *Permite la comunicación directa con las entidades que ejercen funciones de inspección, vigilancia y control, así como con las demás entidades del Estado con competencia en la*





No. de radicación **M-2024-1400-**
2024-08-09 05:21:29
Fecha
radicación: PM

materia y organismos de control.

c) Autogestión para la comunicación: los organismos de acción comunal conocerán de primera mano la oferta institucional de las diferentes entidades estatales para que, de acuerdo con cada una de sus necesidades, puedan saber a qué entidad dirigirse.

d) Capacitación: los organismos de acción comunal podrán conocer y acceder a la oferta institucional de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, respecto a las capacitaciones que se brindan.

e) Trámites especiales: los organismos de acción comunal llevarán a cabo cualquier consulta y podrán conocer el estado de cualquier trámite que hayan solicitado de manera directa a través de la plataforma del RUC.

f) Casillero Digital: Los documentos de constitución y vida jurídica del organismo serán de acceso continuo del organismo de acción comunal; por tanto, podrán descargar en tiempo real los archivos alojados en su usuario sin restricción de cantidad o tiempo.

g) Acceder al software contable en desarrollo de lo previsto en el artículo 66 de la Ley 2166 de 2021.

En este sentido, se evidencia que este registro no tiene como finalidad ni como consecuencia jurídica la habilitación o el otorgamiento de capacidad de ejercicio en el mundo jurídico a los organismos de acción comunal. Tampoco parecería ser un requisito para la existencia de la persona jurídica de estos.

Más aún, la inscripción en el Registro Único Comunal – RUC exige a los organismos de acción comunal -tal como se mencionó arriba- adjuntar el acto administrativo de reconocimiento de personería jurídica, luego parecería ser un contrasentido que se concibiera el nacimiento de la persona jurídica y su capacidad de ejercicio con la inscripción en el RUC, si uno de los documentos requeridos para la inscripción en el registro es, precisamente, el acto administrativo que aprueba la existencia y representación del organismo de acción comunal.

• CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL

De acuerdo con el artículo 76 de la Ley 2166 de 2021, son funciones de las entidades de inspección, vigilancia y control, entre otras, las siguientes:

1. Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de los organismos de acción comunal, así como la aprobación, revisión y control de sus actuaciones en los respectivos territorios, de conformidad con las orientaciones impartidas al respecto por el Ministerio del Interior.

(...)

4. Expedir los actos administrativos de reconocimiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica de los organismos comunales (...)."





No. de radicación **M-2024-1400-**
2024-08-09 05:21:29
Fecha
radicación: PM

Durante el ejercicio de las precitadas funciones, las cuales para el caso que nos ocupa, las desempeñan los Departamentos, Distritos y Municipios, se generan una serie de decisiones, que son el insumo inicial para que los organismos procedan a registrarse en el RUC, dado que los dos (2) requisitos mínimos exigidos, es decir, el acto administrativo de reconocimiento de personería jurídica y los actos administrativos de inscripción de dignatarios a partir del año 2016, son del resorte de dichos entes de inspección, vigilancia y control, establecidos en los numerales 4 y 5 del artículo 76 de la Ley 2166 de 2021.

Luego, aunque a primera vista, la certificación de existencia y representación legal emitida por las entidades de inspección, vigilancia y control y la inscripción en el RUC, parecerían tener una finalidad similar, lo cierto es que esta es distinta.

De un lado, la certificación de existencia y representación es requisito para la inscripción en el Registro Único Comunal -RUC- y constituye la aprobación de la personería jurídica de los organismos de acción comunal, en concordancia con las funciones establecidas por el artículo 76 de la ley 2166 de 2021 para las entidades de inspección, vigilancia y control consistentes en "(o)torgar, suspender y cancelar la personería jurídica de los organismos de acción comunal (...)" de aquellos "(e)xpeditar los actos administrativos de reconocimiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica de los organismos comunales".

Del otro lado, el Registro Único Comunal -RUC -como se mencionó en el título anterior- tiene una función de gestión de la información, digitalización y apoyo a los mismos organismos de acción comunal, pero no la de ser un registro que funja como requisito *ad substantian actus* de la existencia y capacidad de ejercicio de la persona jurídica.

Tal diferencia es ratificada por las normas que en el decreto 1501 de 2023 se refieren al reconocimiento de la personería jurídica de las juntas de acción comunal, cuyo contenido es aplicable a todos los organismos de acción comunal por remisión de los literales b, c, d y e del artículo 7 de la ley 2166 de 2021. [\[3\]](#)

El reconocimiento de la personería jurídica, entonces, está gobernada por el artículo 2.3.2.1.1.1. del decreto 1501 de 2023, que en el parágrafo 3 establece que "*Sin el reconocimiento de personería jurídica por parte de la entidad de inspección, control y vigilancia, el organismo comunal no puede desarrollar su objeto social ni ejercer legalmente sus derechos ni contraer obligaciones.*" De ahí que sea forzoso colegir, *contrario sensu*, que el reconocimiento de la personería jurídica le da capacidad de ejercicio al organismo de acción comunal para desarrollar su objeto social, ejercer sus derechos y contraer obligaciones.

En atención a lo descrito hasta este punto, se puede concluir que el reconocimiento de la personería jurídica es lo que legitima a los organismos de acción comunal para desarrollarse en el mundo jurídico y no la inscripción en el RUC.

Así pues, es viable que la entidad pueda reemplazar para las juntas de acción comunal, el requisito habilitante denominado Certificación del Registro Único Comunal -RUC- del Ministerio del Interior, por el certificado de existencia y representación legal o la que haga sus veces, emitido por las entidades de inspección, control y vigilancia.

• INTERPRETACIÓN DEL REGISTRO Y LA CERTIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 78 DE





No. de radicación **M-2024-1400-**
2024-08-09 05:21:29
Fecha
radicación: PM

LA LEY 2166 DE 2021

El artículo 78 de la ley 2166 de 2021 prevé:

"Los organismos de acción comunal a que se refiere esta ley, *formarán una persona distinta de sus miembros individualmente considerados, a partir de su registro ante la entidad que ejerce su inspección, vigilancia y control.*

Sus estatutos y sus reformas, los nombramientos y elección de dignatarios, los libros y la disolución y liquidación de las personas jurídicas de que trata esta ley, se inscribirán ante las entidades que ejercen su inspección, vigilancia y control.

La existencia y representación legal de las personas jurídicas a que se refiere esta ley se aprobarán con la certificación expedida por la entidad competente para la realización del registro".

El artículo transcrito si no es leído de forma sistemática con el resto de la ley 2166 de 2021 y el decreto 1501 de la 2023 puede llevar a equívocos, pues existe una aparente contradicción entre el párrafo primero del artículo que establece el registro del Organismo de Acción Comunal en el RUC como requisito de existencia de la persona jurídica, y el último párrafo del artículo que prescribe que la existencia y representación de dicho organismo se aprobará con la certificación expedida por el órgano competente para efectos de realizar el registro.

Si se entiende que el párrafo primero y el último párrafo se refieren al mismo registro se caería en un contrasentido, pues no podría ser el registro en el RUC requisito para la existencia de la persona jurídica y, al mismo tiempo, exigirse para la expedición del mismo el certificado de existencia y representación de la persona jurídica ¿Cómo podría certificarse la existencia y representación de una persona jurídica como requisito para inscribirse en el RUC, si se concibiera que es a partir del registro del RUC que se constituye la persona jurídica?. Es decir, la persona jurídica nace a través del certificado o del registro en el RUC, pero no puede nacer por ambos medios a la vez, dado que el primero es requisito para obtener el segundo.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo advertido en el título anterior respecto a las finalidades distintas del RUC y el certificado, así como por lo prescrito en el artículo 2.3.2.1.1.1. del decreto 1501 de 2023 sobre el carácter habilitante del reconocimiento de personería jurídica por parte de la entidad de inspección, vigilancia y control, se deduce que lo que otorga capacidad de ejercicio al organismo de acción comunal es el certificado de existencia y representación legal.

Como se explicó más atrás, mientras la finalidad del registro en el RUC es de gestión de la información, digitalización y apoyo a los mismos organismos de acción comunal, la finalidad del certificado de existencia y representación es otorgarle capacidad de ejercicio a dichos organismos. Además, la exigencia del acto administrativo que reconoce personería jurídica al organismo de acción comunal como requisito para su registro evidencia que no es el registro en el RUC sino el certificado de existencia y representación lo que define la habilitación de este organismo.

En este orden de ideas, la interpretación correcta del artículo supone entender que el





No. de radicación **M-2024-1400-**
228173
Fecha 2024-08-09 05:21:29
radicación: PM

“registro” a partir del cual se entiende que existe la persona jurídica según el párrafo primero del artículo 76 de la ley 2166 de 2021 no es otro sino el que se da con el reconocimiento de la persona jurídica por parte de la entidad vigilante, y que el “registro” a que se refiere el último párrafo de dicho artículo es el del RUC, cuya eficacia dependerá entonces de que se allegue el certificado de existencia y representación del organismo de acción comunal. Lo anterior implica evidentemente que, para el registro en el RUC sea necesario estar reconocido y certificado como persona jurídica con la capacidad de ejercicio que esto envuelve.

Este concepto se rinde según el alcance del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, incorporado por la Ley 1755 de 2015. Lo anterior no sin advertir, que el mismo se encuentra sujeto a las modificaciones legales y jurisprudenciales que se expidan y acojan dentro del asunto.

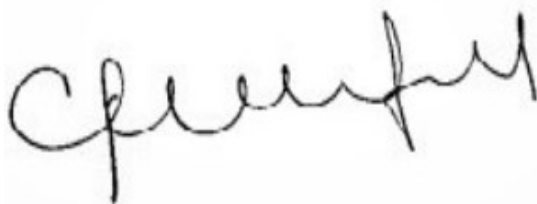
Para implementar políticas que fomenten el aprendizaje organizativo y la gestión del conocimiento, la Oficina Asesora Jurídica podrá publicar los conceptos jurídicos expedidos en desarrollo de su función consultiva, en la página intranet de la entidad.

[1] Artículo 2.3.2.1.3.2 del Decreto 1501 de 2023

[2] Artículos 7 y 74 de la Ley 2166 de 2021

[3] ARTÍCULO 7o. ORGANISMOS DE LA ACCIÓN COMUNAL.

- a) Son organismos de acción comunal de primer grado las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunal. 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 para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa;
- b) La junta de vivienda comunal es una organización cívica sin ánimo de lucro, integrada por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda. Una vez concluido el programa, la junta de vivienda comunal se podrá asimilar a la Junta de Acción Comunal definida en el presente artículo, siempre y cuando cumpla los requisitos dispuestos en la ley;
- c) Es organismo de acción comunal de segundo grado la asociación de juntas de acción comunal. Tienen la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de primer grado fundadores y los que posteriormente se afilien;
- d) Es organismo de acción comunal de tercer grado la federación de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de segundo grado fundadores y que posteriormente se afilien;
- e) Es organismo de acción comunal de cuarto grado, la confederación nacional de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de tercer grado fundadores y que posteriormente se afilien.



Claudia Liliana Quijano
Jefe de Oficina





No. de radicación **M-2024-1400-**
038173
Fecha 2024-08-09 05:21:29
radicación: PM

Copia: Jorge Eduardo Reyes Amador - GIT ASESORÍA Y PRODUCCIÓN NORMATIVA

Copia: Nohora Sofia Urrea Heredia - GIT ACTIVIDAD LEGISLATIVA

Elaboró: Antonio Daniel Gil Lozano

Revisó: Claudia Liliana Quijano

