

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURIDICO Proceso: Gestión jurídica	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

	*13002023E2031697*	
	Al responder por favor cite este número 13002023E2031697	
	Fecha Radicado: 2023-09-14 15:42:49	
	Código de Verificación: fd262	Folios: 11
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Bogotá D.C.,

Doctora
María Fernanda Medina Quintero
Subdirectora de Gestión Ambiental
Corporación Autónoma Regional del Guavio -Corpoguvio-
atencionalusuario@corpoguvio.gov.co
Gachalá, Cundinamarca.

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Capacidad socioeconómica de las Juntas de Acción Comunal Radicado No. 2023E1035148 de fecha 8 de agosto de 2023

Respetada Doctora María Fernanda:

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

- I. **CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ**
- N/A
- II. **ANTECEDENTES JURIDICOS**

El artículo 38 constitucional establece que “se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”, siendo la figura jurídica de Juntas de Acción Comunal, una de las formas de asociación garantizadas en nuestra constitución.

El desarrollo legal de esta figura, inicialmente estuvo contemplado en la Ley 743 de 2002¹, norma que posteriormente fue derogada por la Ley 2166 de 2021², la cual tiene por objeto “(...) promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa de la acción comunal en sus respectivos grados asociativos y, a la vez, pretende establecer un marco jurídico para sus relaciones con el Estado y con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes. Así mismo, busca prever lineamientos generales para la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de la política pública de acción comunal, sus organismos y afiliados, en el territorio nacional, desde los objetivos del desarrollo humano, sostenible y sustentable. Lo anterior, con

¹ Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal.

² Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

la finalidad de proteger y garantizar los derechos y establecer los deberes de los afiliados a los organismos de acción comunal que gozan de autonomía e independencia sujeta a la Constitución Política de Colombia, leyes, decretos y demás preceptos del ordenamiento jurídico y el interés general de la comunidad (...)."

Que de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 2166 de 2021, se entiende por desarrollo de la comunidad " el conjunto de procesos territoriales, económicos, políticos, ambientales, culturales y sociales que integran los esfuerzos de la población, sus organismos y las del Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades, fortaleciendo la construcción de las mismas, a partir de los planes de desarrollo comunales y comunitarios construidos y concertados por los afiliados a los organismos comunales en articulación con las autoridades de cada uno de sus territorios (...)"

Como principios rectores el artículo 3, literal e) de la Ley 2166 de 2021 establece que el desarrollo comunitario ha de llevarse a cabo respetando entre otros principios, la solidaridad, la resiliencia comunitaria, la construcción del conocimiento en comunidad, la educación, la formación comunitaria, la construcción de paz, la restauración y el cuidado del medio ambiente, la convivencia ciudadana y la planeación participativa.

Concomitante a la restauración y cuidado del medio ambiente consagrado como principio rector del desarrollo comunitario, ha de indicarse que el artículo 95 de la Constitución Política, señala los deberes y obligaciones que la calidad de colombiano trae consigo mismo, resaltando, que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución Política -siendo el derecho de asociación consagrado en el artículo 38 constitucional bajo la figura de Juntas de Acción Comunal, uno de estos derechos-, implica responsabilidades, como la estipulada en el numeral 8 del artículo 95, que señala la obligación de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

Que cuando se advierta un incumplimiento a la normativa ambiental, es deber del Estado garantizar su protección, activando los procedimientos legales que se encuentran establecidos en el ordenamiento jurídico. Uno de estos procedimientos, es el establecido en la Ley 1333 de 2009³, norma que subrogó las disposiciones contenidas en los artículos 83 a 86 de la Ley 99 de 1993 y 116 y siguientes del Decreto 948 de 1995.

El artículo 40 de la citada Ley, señala los tipos de sanciones que se pueden imponer al responsable de la infracción ambiental, artículo reglamentado por el Decreto 3678 de 2010, por el cual se establecen los criterios para la imposición de las sanciones y por la Resolución No. 2086 de 2010, proferida por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y por la cual se adopta la metodología para la tasación de multas consagradas en el numeral 10 del artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009.

III. ASUNTO A TRATAR:

La Corporación Autónoma Regional del Guavio – Corpoguavio, en el ejercicio de autoridad ambiental en el territorio adelanta diferentes procesos administrativos de carácter sancionatorio, que para el caso puntual de la presente consulta nos referimos al expediente No 6698 a nombre de la Junta de Acción Comunal de las veredas San Luis y San Juan del Municipio de Gama, Cundinamarca, dicho proceso se encuentra en etapa de decisión de fondo, la cual previamente requiere de un concepto técnico el cual entre otros, debe determinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos que dieron a la formulación del pliego de cargos.

Seguidamente es pertinente indicar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, emitió la resolución No 2086 del 25 de octubre de 2010 "por medio de la cual se adopta la metodología para la tasación de multas consagradas en el Numeral 1 del artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones",

³ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

y específicamente en el artículo 10. Capacidad socioeconómica del infractor, numeral 2, determina que para las Personas Jurídicas se aplicaran los ponderadores presentados en la siguiente tabla:

Tamaño de la Empresa	Factor de ponderación
Microempresa	0,25
Pequeña	0.5
Mediana	0.75
Grande	1.0

Sin embargo, es pertinente indicar que la mencionada junta cuenta con personería jurídica inscrita ante el IDACO – Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca, e identificada con el Registro único tributario – NIT 900183692-6, no obstante, carece de su respectiva Cámara y Comercio, por lo cual al verificar en el RUES – Registro Único Empresarial y Social a corte de 27 de julio de 2023, no es posible obtener resultados que nos permitan identificar plenamente la capacidad socioeconómica de la mencionada junta, toda vez que no desarrollan una actividad comercial.

En virtud a los argumentos expuestos y de la manera más respetuosa le solicitamos a dicho Ministerio se nos indique cual es la Capacidad Socioeconómica que se debe asignar a la Junta de Acción Comunal de las Veredas San Luis y San Juan del Municipio de Gama, Cundinamarca y en general a todas aquellas que presentan dicha situación (...)"

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Para dar respuesta a la solicitud se atenderán los siguientes puntos: i) Sobre el deber de protección ambiental establecido en la Constitución Ecológica; ii) La tipificación de infracciones contenida en el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, la sanción establecida en el artículo 40 y su desarrollo reglamentario con relación a la capacidad socioeconómica de los infractores ambientales; iii) Generalidades sobre el régimen jurídico de las Juntas de Acción Comunal; y iv) El factor de ponderación para el cálculo de la capacidad socioeconómica de las Juntas de Acción Comunal.

i) Sobre el deber de protección ambiental establecido en la Constitución Ecológica.

Con la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991, se incluyó la variable ambiental en las disposiciones constitucionales y se elevaron jurídicamente las obligaciones ambientales al pasar de un rango legal a un rango constitucional. La Constitución contiene una serie de disposiciones orientadas a regular la relación de la sociedad con

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

la naturaleza,⁴ que han sido identificadas como la Constitución Ecológica,⁵ y que dan cuenta de la prevalencia que el Constituyente le otorgó a la protección del medio ambiente como elemento esencial para la garantía del derecho a la vida y a la salud. Esta protección hoy se estudia desde tres dimensiones: como principio, como derecho y por último como deber. Desde esta última dimensión, ha de entenderse según lo manifestado por la Corte Constitucional en sentencia C-300 de 2021, que la protección ambiental es prioritaria y vincula a los particulares y al Estado⁶ mediante obligaciones de prevención y protección ambiental, y control de los factores de su deterioro. Así, los artículos 58, 79, 80 y 95 numeral 8 de la Constitución Política hacen a los particulares partícipes de los deberes de protección ambiental.

Para el caso que nos ocupa, el artículo 79 constitucional dispone que *es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines* y en cumplimiento del mandato constitucional de internacionalización de las relaciones ecológicas, contenido en el artículo 226, el marco jurídico para la protección ambiental se amplió mediante la incorporación de instrumentos internacionales que definen principios en materia ambiental asumiendo compromisos puntuales para tal fin.

ii) La tipificación de infracciones contenida en el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, la sanción establecida en el artículo 40 y su desarrollo reglamentario con relación a la capacidad socioeconómica de los infractores ambientales.

⁴ En la Sentencia T-411 de 1992, la Corte identificó las siguientes disposiciones que conforman la Constitución Ecológica: "Preámbulo (vida), 2º (fines esenciales del Estado: proteger la vida), 8º (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), 11 (inviolabilidad del derecho a la vida), 44 (derechos fundamentales de los niños), 49 (atención de la salud y del saneamiento ambiental), 58 (función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (la educación para la protección del ambiente), 78 (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 81 (prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 215 (emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas), 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), 277-4 (defensa del ambiente como función del Procurador), 282-5 (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente), 289 (programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente), 300-2 (Asambleas Departamentales y medio ambiente), 301 (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), 310 (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales), 313-9 (Concejos Municipales y patrimonio ecológico), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339 (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado)".

⁵ La Corte se ha referido al contenido y alcance de la constitución ecológica en multitud de sentencias de constitucionalidad y tutela. Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-411 de 1992, C-058 de 1994, C-375 de 1994, C-495 de 1996, C-142 de 1997, C-126 de 1998, C-596 de 1998, C-431 de 2000, C-794 de 2000, C-245 de 2004, C-150 de 2005, C-189 de 2006, T-760 de 2007, C-595 de 2010, C-666 de 2010, C-703 de 2010, C-915 de 2010, C-366 de 2011, C-632 de 2011, T-129 de 2011, T-608 de 2011, C-889 de 2012, T-282 de 2012, SU-842 de 2013, C-283 de 2014, T-736 de 2014, T-806 de 2014, C-094 de 2015, C-449 de 2015, C-619 de 2015, C-699 de 2015, T-080 de 2015, T-080 de 2015, T-256 de 2015, T-740 de 2015, C-035 de 2016, C-259 de 2016, C-389 de 2016, T-095 de 2016, T-146 de 2016, T-622 de 2016, T-730 de 2016, C-041 de 2017, C-041 de 2017, C-048 de 2017, C-219 de 2017, C-644 de 2017, T-080 de 2017, T-325 de 2017, C-048 de 2018, C-032 de 2019, C-186 de 2019, T-614 de 2019, C-046 de 2020. Para este aparte se reseñarán aquellas que resultan más relevantes en relación con la protección y conservación de ecosistemas estratégicos.

⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-595 de 2010, C-449 de 2015, C-699 de 2015.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO Proceso: Gestión jurídica	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Con la entrada en vigor de la Ley 1333 de 2009 se estableció en nuestro país un nuevo régimen sancionatorio ambiental subrogando con ello las disposiciones contenidas en los artículos 83 a 86 de la Ley 99 de 1993 y 116 y siguientes del Decreto 948 de 1995.

Esta ley obliga, por un lado, a las autoridades a observar las etapas propias de este proceso y por otro, a los sujetos que pueden ser considerados infractores de las normas ambientales. Consta de las siguientes etapas: una apertura formal para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales; en caso de existir mérito para continuar con la investigación, se formula pliego de cargos atendiendo los parámetros establecidos en el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009, a continuación se dispone de la apertura del período probatorio y vencido el término establecido en el artículo 26, la Autoridad Ambiental cuenta con quince días hábiles para proferir acto administrativo motivado de determinación de responsabilidad ambiental imponiéndose las sanciones a que haya lugar.

Tratándose de las sanciones, el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, dispone que estas se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental y se impondrán de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada. Estas son:

1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.
3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.
4. Demolición de obra a costa del infractor.
5. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.
7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.

Las anteriores sanciones, fueron reglamentadas mediante el Decreto 3678 de 4 de octubre de 2010⁸, en virtud del cual el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales, en especial de lo establecido en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en el parágrafo 2o del artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, definió los criterios técnicos generales que deberán tener en cuenta las Autoridades Ambientales para la imposición de las sanciones.

La motivación del proceso de individualización de la sanción es una de las partes esenciales del acto administrativo que determina la responsabilidad ambiental, ya que, uno de los temas que más suscita debate es el establecimiento de las sanciones administrativas como consecuencia de esa potestad sancionadora que se le atribuye a la Administración Pública, por ser uno de los actos administrativos más gravosos para los administrados. Este acto administrativo de determinación de responsabilidad, en primer lugar, deberá guardar consonancia con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, es decir con lo que se considera infracción ambiental⁹. En segundo lugar, el

⁸ Por el cual se establecen los criterios para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones. Compilado en el Decreto Único Reglamentario No. 1076 de 2015.

⁹ De acuerdo al artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, se considera infracción ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

análisis técnico-jurídico de la individualización de la sanción deberá guardar armonía con los elementos del acto administrativo de formulación de cargos, esto es, con la imputación fáctica y la imputación jurídica de los cargos formulados.

Finalmente, llegados a esta etapa del procedimiento sancionatorio, para la Autoridad existe certeza de la prosperidad de los cargos formulados, por lo que, en tercer lugar, esta parte del acto administrativo deberá ir acompañada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 3678 de 2010, del informe técnico en el que se determinen claramente los motivos de tiempo, modo y lugar que darán lugar a la sanción, detallando los grados de afectación ambiental, las circunstancias agravantes y/o atenuantes y la capacidad socioeconómica del infractor, de forma que puedan determinarse la debida aplicación de los criterios, que en cuanto a la sanción de multa¹⁰, consisten en:

- B: Beneficio ilícito
- á: Factor de temporalidad
- i: Grado de afectación ambiental y/o evaluación del riesgo
- A: Circunstancias agravantes y atenuantes
- Ca: Costos asociados
- Cs: Capacidad socioeconómica del infractor

Donde:

“(…) **Beneficio ilícito:** Consiste en la ganancia o beneficio que obtiene el infractor. Este beneficio puede estar constituido por ingresos directos, costos evitados o ahorros de retrasos. El beneficio ilícito se obtiene de relacionar la ganancia o beneficio producto de la infracción con la probabilidad de ser detectado.

Factor de temporalidad: Es el factor que considera la duración de la infracción ambiental, identificando si esta se presenta de manera instantánea o continua en el tiempo. En aquellos casos en donde la autoridad ambiental no pueda determinar la fecha de inicio y de finalización de la infracción, se considerará dicha infracción como un hecho instantáneo.

Grado de afectación ambiental: Es la medida cualitativa del impacto a partir del grado de incidencia de la alteración producida y de sus efectos. Se obtiene a partir de la valoración de la intensidad, la extensión, la persistencia, la recuperabilidad y la reversibilidad de la afectación ambiental, las cuales determinarán la importancia de la misma.

Evaluación del riesgo: Es la estimación del riesgo potencial derivado de la infracción a la normatividad ambiental o a los actos administrativos y que no se concreta en impactos ambientales.

la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil (...)

¹⁰ Los criterios para la imposición de la sanción de multa se encuentran señalados en el artículo 4 del Decreto 3678 de 2010, y darán lugar a su imposición, cuando la Autoridad Ambiental advierta la comisión de una infracción en materia ambiental en los términos del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Circunstancias atenuantes y agravantes: Las circunstancias atenuantes y agravantes son factores que están asociados al comportamiento del infractor, al grado de afectación del medio ambiente o del área, de acuerdo a su importancia ecológica o al valor de la especie afectada, las cuales se encuentran señaladas de manera taxativa en los artículos 6o y 7o de la Ley 1333 de 21 de julio de 2009.

Costos asociados: La variable costos asociados, corresponde a aquellas erogaciones en las cuales incurre la autoridad ambiental durante el proceso sancionatorio y que son responsabilidad del infractor, en los casos en que establece la ley. Estos costos son diferentes a aquellos que le son atribuibles a la autoridad ambiental en ejercicio de la función policiva que le establece la Ley 1333 de 2009.

Capacidad socioeconómica del infractor: Es el conjunto de cualidades y condiciones de una persona natural o jurídica que permiten establecer su capacidad de asumir una sanción pecuniaria (...)"

Respecto a la capacidad socioeconómica del infractor, el artículo 10 de la Resolución 2086 de 2010¹¹ proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentó su cálculo y estableció para el caso de las personas jurídicas el siguiente desarrollo:

"(...) ARTÍCULO 10. CAPACIDAD SOCIOECONÓMICA DEL INFRACTOR. Para el cálculo de la Capacidad Socioeconómica del Infractor, se tendrá en cuenta la diferenciación entre personas naturales, personas jurídicas y entes territoriales, de conformidad con las siguientes tablas:

"(...) Personas jurídicas: Para personas jurídicas se aplicarán los ponderadores presentados en la siguiente tabla:

Tamaño de la empresa	Factor de Ponderación
Microempresa	0.25
Pequeña	0.5
Mediana	0.75
Grande	1.0

(...)"

iii) Generalidades sobre el régimen jurídico de las Juntas de Acción Comunal.

La Ley 743 de 2002 fue expedida con el propósito de regular los organismos de acción comunal que se constituyen en ejercicio del derecho de libre asociación establecido en el artículo 38 de la Constitución Nacional. Esta norma fue regulada por el Decreto 2350 de 2003¹² y por el Decreto 890 de 2008¹³, compilados en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior 1066 de 2015.

El artículo 8 de la Ley 473 de 2002 establecía que las juntas de acción comunal eran organizaciones sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, constituida para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable. De acuerdo con el artículo 18, los organismos de acción comunal se dan sus propios estatutos, los cuales deben contener, como mínimo, el régimen económico y fiscal y los libros, entre otros. En el

¹¹ Por la cual se adopta la metodología para la tasación de multas consagradas en el numeral 1o del artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones.

¹² Por el cual se reglamenta la Ley 743 de 2002.

¹³ Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 743 de 2002.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

capítulo VI de la Ley 473 de 2002 se reguló el régimen económico y fiscal de los organismos de acción comunal (artículos 51 al 57) y se consagró la obligación de llevar una contabilidad y elaborar presupuestos para periodos anuales, así como la obligación de llevar libros de registro y control, incluyendo el de tesorería.

Posteriormente, la Ley 2166 de 2021 derogó la Ley 743 de 2002 con el fin de promover, facilitar y fortalecer la organización democrática, participativa y representativa de la acción comunal y de establecer un marco jurídico para su acción. De acuerdo con el artículo 6, los organismos de acción comunal se darán sus propios estatutos y reglamentos de conformidad con el marco jurídico aplicable. El artículo 7 señala que **“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 (...)”**

En relación con los estatutos, el artículo 15 establece que los organismos de acción comunal se darán de manera autónoma y libre sus propios estatutos de acuerdo con los objetivos y principios establecidos en la Ley, los cuales deberán incluir, como mínimo, el régimen económico y fiscal (patrimonio, presupuesto, disolución y liquidación) y los libros (clases, contenidos, dignatarios encargados de ellos), entre otros asuntos.

Según el literal n) del artículo 18 de la Ley 2166 de 2021, los organismos de acción comunal se deberán orientar por el principio de transparencia, el cual implica que “todas las actuaciones de los organismos de Acción Comunal serán de conocimiento público de sus afiliados y la comunidad en general en consonancia con el principio de publicidad, salvo reserva legal”.

La asamblea general de los organismos de acción comunal tiene entre sus funciones, de acuerdo con el artículo 42 de la citada ley, aprobar o improbar los estados financieros, balances y cuentas que le presenten las directivas, el fiscal, o quien maneje los recursos del respectivo organismo comunal.

El capítulo X de la Ley 2166 de 2021 regula el régimen económico y fiscal de los organismos de acción comunal, en el cual se establece la obligación de llevar contabilidad y de “elaborar presupuesto de ingresos y de gastos e inversiones para un período anual, el cual debe ser aprobado por la asamblea general y del que formará parte el presupuesto de las empresas de economía social que les pertenezcan” (artículo 64). Por su parte, el artículo establece la obligación de llevar, entre otros, libros de tesorería:

“Artículo 65. Libros de registro y control. Los organismos de acción comunal, adicional a los libros que autoricen la asamblea general y los estatutos, llevarán los siguientes:

a) De tesorería: en él constará el movimiento del efectivo de la respectiva organización comunal.

(...)

“Parágrafo. Los libros deben de llevarse en forma física y en digital mediante procesador de texto. Las actas con las respectivas firmas de asistencia deben tenerse en el formato físico y en digital mediante el procesamiento de imágenes a través de un dispositivo electrónico. Lo anterior de forma progresiva durante 5 años, teniendo en cuenta las capacidades operativas de cada organismo de la acción comunal.

“Parágrafo transitorio. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, los organismos de acción comunal deberán realizar el proceso de depuración de libros (...)”

El artículo 78 consagra la obligación de inscribir los estatutos y sus reformas, los nombramientos y elección de dignatarios, los libros y la disolución y liquidación de los organismos de acción comunal como personas jurídicas ante las entidades que ejercen su inspección, vigilancia y control. En el caso de las juntas de acción comunal, dicha inspección, vigilancia y control es ejercida por “los Departamentos, Distritos y Municipios, a través de las dependencias a las que se le asignen dichas funciones sobre los organismos comunales de primer y segundo grado” (artículo 74).

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO Proceso: Gestión jurídica	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

De conformidad con estas disposiciones, las juntas de acción comunal deben inscribir los libros, incluyendo los de tesorería, ante el respectivo Departamento, Distrito y/o Municipio.

El artículo 2.3.2.1.27 del Decreto 1066 de 2015, que fue sustituido por el Decreto 1158 de 2019, regula lo relacionado con el registro y reporte de libros:

“Los libros a que hace referencia el artículo 57 de la Ley 743 de 2002, deben ser registrados por las organizaciones comunales en las respectivas entidades de inspección, control y vigilancia.

“Las juntas de acción comunal deberán reportar semestralmente al respectivo ente de inspección, control y vigilancia, las novedades presentadas en el libro de afiliados, indicando la fecha de inscripción o retiro, dentro de los siguientes plazos:

Período a reportar	Plazo de reporte
1° de enero al 30 de junio	Hasta el 31 de julio siguiente
1° de julio al 31 de diciembre	Hasta el 30 de enero siguiente

“Parágrafo. Las organizaciones de acción comunal en materia contable deberán aplicar los principios o normas de contabilidad generalmente aceptadas en Colombia y, en lo que corresponda a su naturaleza, las disposiciones del Decreto 2469 (sic) de 1993 y demás normas que lo modifiquen o adicionen”

De acuerdo con la obligación de aplicar los principios o normas de contabilidad generalmente aceptadas en Colombia, las organizaciones de acción comunal deberán cumplir con el Decreto 2420 de 2015¹⁴ y el Decreto 2270 de 2019¹⁵, el cual adiciona el Anexo No. 6-2019 al Decreto 2420 de 2015 y que contiene el marco técnico normativo sobre estados financieros extraordinarios, asientos, verificación de las afirmaciones, pensiones de jubilación y normas sobre registros y libros.

De conformidad con lo anterior, se concluye que las juntas de acción comunal son personas jurídicas que tienen un patrimonio propio y que tienen la obligación de llevar un registro contable de sus actividades, incluyendo los libros de tesorería en los cuales se registra el movimiento del efectivo de la organización comunal, los cuales deben ser inscritos ante el respectivo ente de inspección, vigilancia y control.

iv) El factor de ponderación para el cálculo de la capacidad socioeconómica de las Juntas de Acción Comunal.

De acuerdo con la Ley 2166 de 2021, las Juntas de Acción Comunal son personas jurídicas, a las cuales, según lo definido por el artículo 10 de la Resolución 2086 de 2010 se le aplican los ponderadores correspondientes al tamaño de la empresa (micro, pequeña, mediana y grande).

¹⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario de las Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información y se dictan otras disposiciones

¹⁵ Por el cual se compilan y actualizan los marcos técnicos de las Normas de Información Financiera para el Grupo 1 y de las Normas de Aseguramiento de Información, y se adiciona un Anexo número 6 - 2019 al Decreto Único Reglamentario de las Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información, Decreto 2420 de 2015, y se dictan otras disposiciones

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Para efectos de la clasificación del tamaño empresarial, es necesario remitirse al Decreto 957 del 5 de junio de 2019¹⁶, que adiciona un capítulo al Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015 del Sector Comercio, Industria y Turismo¹⁷, el cual establece los criterios de clasificación de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas “teniendo en cuenta para ello el criterio de ventas brutas, asimilado al de ingresos por actividades ordinarias anuales, acorde con lo previsto en el artículo 2 de la Ley 590 de 2000, modificado por el 43 de la Ley 1450 de 2011” (2.2.1.13.1.1., Decreto 1074 de 2015).

Según lo establecido en la norma, para definir la clasificación de la empresa, se utilizan los ingresos por actividades ordinarias anuales de acuerdo con el sector económico de que se trate. Al respecto, el artículo 2.2.1.13.2.3. del Decreto 1074 de 2015 define los ingresos por actividades ordinarias como “(...) *aquellos que se originan en el curso de las actividades ordinarias de la empresa, tales como las actividades de operación y otras actividades que no son consideradas como actividades de inversión o financiación, de conformidad con el marco de información financiera aplicado por la empresa*”.

En consonancia con lo anterior, se deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 2.2.1.13.2.2 del citado Decreto, que entre otros establece los rangos para determinar el valor de los ingresos por actividades ordinarias anuales de acuerdo con el sector económico de que se trate para la clasificación del tamaño empresarial como: micro, pequeñas, medianas y grandes empresas.

Para el caso de las personas jurídicas objeto de consulta, es decir, las Juntas de Acción Comunal, se puede determinar que estas se encontrarían dentro del rango establecido en el numeral 2 del artículo citado en el párrafo anterior, que es el sector de servicios, cuya clasificación debe atender a los siguientes aspectos:

*“ (...) **Microempresa.** Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean inferiores o iguales a treinta y dos mil novecientos ochenta y ocho Unidades de Valor Tributario (32.988 UVT).*

***Pequeña Empresa.** Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a treinta y dos mil novecientos ochenta y ocho Unidades de Valor Tributario (32.988 UVT) e inferiores o iguales a ciento treinta y un mil novecientos cincuenta y uno Unidades de Valor Tributario (131.951 UVT).*

***Mediana Empresa.** Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a ciento treinta y un mil novecientos cincuenta y un Unidades de Valor Tributario (131.951 UVT) e inferiores o iguales a cuatrocientos ochenta y tres mil treinta y cuatro Unidades de Valor Tributario (483.034 UVT)*”.

Se concluye entonces que la capacidad socioeconómica de las Juntas de Acción Comunal puede determinarse según su tamaño, el cual se calculará a partir de los ingresos por las actividades ordinarias que hayan reflejado el año inmediatamente anterior.

No obstante, es necesario indicar que las Juntas de Acción Comunal no están obligadas a presentar declaraciones tributarias, por lo que la actualización de la matrícula mercantil en el Registro Único Empresarial y Social – RUES no contendrá información referente a su capacidad socioeconómica y se deberá acudir a otros mecanismos para obtenerla, como se explicará a continuación.

Lo primero que se debe tener en cuenta es el régimen económico y fiscal de los organismos de acción comunal definido en la Ley 2166 del 18 de diciembre de 2021, que establece la obligación de los organismos de acción comunal de llevar una contabilidad y de llevar, entre otros, libros de tesorería en los que se registre el movimiento del efectivo de la organización (artículos 64 y 64). Como se mencionó anteriormente, los organismos de acción comunal tienen la

¹⁶ Por el cual se adiciona el capítulo 13 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único del Sector Comercio, Industria y Turismo y se reglamenta el artículo 2 de la Ley 590 de 2000, modificado por el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011.

¹⁷ Por medio del cuál se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO Proceso: Gestión jurídica	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

obligación de inscribir los libros ante la autoridad de inspección, vigilancia y control, que en el caso de las juntas de acción comunal, es el Departamento, Distrito y/o Municipio (artículos 74 y 78).

Así las cosas, para verificar lo correspondiente a los ingresos por actividades ordinarias anuales obtenidos por las Juntas de Acción Comunal y determinar el tamaño de la empresa – Junta de Acción Comunal- para identificar el factor de ponderación de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Resolución 2086 de 2010, se podrá solicitar dicha información al representante legal, o al dignatario encargado de llevar el libro de tesorería según lo definido en los respectivos estatutos de cada Junta de Acción Comunal. De igual forma, atendiendo al cumplimiento de la obligación de inscribir los libros ante la autoridad que ejerza la inspección, vigilancia y control sobre la junta de acción comunal, se podrá solicitar dicha información al respectivo Departamento, Distrito y/o Municipio.

V. CONCLUSIONES

Se concluye que para efectos de determinar el factor de ponderación como elemento esencial para el cálculo de la capacidad socioeconómica de las Juntas de Acción Comunal de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Resolución 2086 de 2010, ha de remitirse a la información contenida en el Libro de Tesorería que por ley deben llevar las Juntas de Acción Comunal y que deben inscribir ante la respectiva autoridad que ejerza la inspección, vigilancia y control.

El presente concepto se expide a solicitud de la señora María Fernanda Medina Quintero y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: “*Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución*”.

Atentamente,


ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

MADSIG
grado de Gestión

Proyectó: Karen Paola Amador Rangel – Abogada Contratista Grupo Conceptos OAJ
Diana Geraldine Quevedo – Abogada Contratista Grupo Conceptos OAJ
Juan Sebastián Calderón – Grupo Sancionatorio Dirección de Bosques.
Nancy Mora – Grupo Sancionatorio Dirección de Bosques
Revisó: Diana Marcela Reyes Moreno – Coordinadora Grupo Sancionatorio.
Myriam Amparo Andrade Hernández –Asesora Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad.
Revisó: Adriana Marcela Durán Perdomo – Abogada Contratista OAJ