



Bogotá, D.C.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 27-06-2024 16:24  
Al Contestar Cite Este No.: 2024EE0047837 Fol:0 Anex:0 FA:0  
ORIGEN 70102 GRUPO DE CONCEPTOS / NIÑA ISABEL RODRIGUEZ SALAZAR  
DESTINO RAFAEL POLO / PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA ACCIÓN COMUNAL  
ASUNTO RESPUESTA CONSULTA 2024ER0068636 - JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL  
OBS

2024EE0047837



Señor

**ASUNTO:** Consulta – Junta de Acción Comunal  
Radicado 2024ER0068636 del 17/05/2024  
Recibido en la Oficina Asesora Jurídica el 20/05/2024

Reciba un cordial saludo.

En atención a la consulta del asunto, traslada por competencia por el Ministerio del Interior, en la que plantea controversias relacionadas con la conformación de juntas de acción comunal, al respecto se exponen algunas consideraciones en relación con sus inquietudes, no sin antes señalar que esta Oficina Asesora Jurídica dentro de las funciones asignadas por el Decreto Ley 3571 de 2011<sup>1</sup>, emite conceptos de carácter general dentro de la abstracción que le permiten sus competencias, sin pronunciarse sobre asuntos de carácter particular y concreto.

En este orden, dicha petición será atendida en la modalidad de consulta, para lo cual se cuenta con el término de treinta (30) días hábiles, de conformidad con lo establecido en el numeral 2º del artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido mediante la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

### **CONSIDERACIONES:**

Sea lo primero señalar que los conceptos que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio emite en atención a las consultas formuladas sobre las materias de su competencia, tienen sentido general y abstracto, y en esa medida no tienen carácter vinculante, ni comprometen la responsabilidad de la entidad como tampoco pueden condicionar el ejercicio de sus competencias administrativas.

<sup>1</sup> "Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo. de Vivienda, Ciudad y Territorio."

"Artículo 7. Oficina Asesora Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica, las siguientes: (...) 14. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de competencia del Ministerio. (...)"

Es importante precisar que, al ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través de su Oficina Asesora Jurídica, no le asiste la facultad de dirimir situaciones de carácter particular. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-542 de 2005<sup>2</sup> estableció que:

*"Los conceptos emitidos por las entidades en respuesta a un derecho de petición de consulta no constituyen interpretaciones autorizadas de la ley o de un acto administrativo. No pueden reemplazar un acto administrativo. Dada la naturaleza misma de los conceptos, ellos se equiparan a opiniones, a consejos, a pautas de acción, a puntos de vista, a recomendaciones que emite la administración pero que dejan al administrado en libertad para seguirlos o no."*

Igualmente, es pertinente señalar que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

En este orden, la Oficina Asesora Jurídica, está facultada para resolver consultas relacionadas con la aplicación e interpretación de normas relacionadas con temas o materias que son objeto de regulación por esta cartera ministerial sin pronunciarse sobre casos particulares y concretos, razón por la cual en lo referente al tema se pronuncia de la siguiente manera:

## **CONSULTA:**

*«1. La consulta que se está pidiendo a través de este correo es la siguiente. Somos un barrio que entregó Inurbe casa sin cuota inicial. Gobierno de Belisario Betancourt Cuartas se entregó a personas sin cuota inicial dentro de esa legalidad.*

*Hubo un espacio que fue posteriormente invadido por personas que hoy tienen construidas sus casas al pie de*

*(1).*

*La pregunta real es esta.*

*son ellos vecinos a la institucionalidad que entregó el gobierno de la casa sin cuota inicial.*

*o son vecinos adherentes.*

*Ellos desean conformar una junta de Acción Comunal.*

*porque se quieren conformar una acción comunal. Notorio eso es legal.*

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-542 de 24 de mayo de 2005, Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

*O segregar, de la 3a y 4a etapa. Si no son poseedores, de vivienda de interés social, cuál sería la mejor ayuda. que uds nos puedan ofrecer.*

*A mí Juicio que conformen una junta de Acción Comunal y posteriormente. puedan luchar en la franja invadida, y los límites de su confirmación, sería.*

*Vecinos de la 3a y 4a etapa. Sin desconocer sus intenciones en la confirmación de su zona habitada.*

*Esta zona habitada consta de dos (2) acciones comunales constituidas legalmente.*

*Que son 1a y 2a etapa.*

*La segunda abarca en su confirmación la tercera y cuarta etapa (3a y 4a).*

*Muchos habitantes estamos presto a recibir su ayuda para no tener falencias de la confirmación a la junta de Acción Comunal que están legalizadas ante el ministerio del interior.*

*ellos hablan de la tercera y cuarta etapa que ellos no están sujetos porque no tienen casa sin potencial entregada por Inurbe. Es posible la respuesta en consideración. para diferenciar si son pertenecientes a la franja invadida o son invasores del territorio que dejó el en la quebrada tamaca.*

*(...)*

*yo estoy pidiendo esa formalidad a ver si posteriormente cuando se haga la acción comunal no entremos en disputa porque se conoce que puede haber diferencia en ese sentido esa es la razón en la cual yo estoy pidiendo en beneficio de una comunidad si Los invasores tienen, ese derecho. Frente a lo que ellos poseen. Dueños de casa en terrenos invadidos. diferente a la casas de Inurbe» (sic)*

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no ejerce funciones de inspección y vigilancia sobre las juntas de acción comunal, toda vez que estas actividades sobre los organismos comunales la ejercen el Ministerio del Interior y los Departamentos, Distritos y Municipios, según el grado del organismo comunal, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 2166 de 2021<sup>3</sup>.

De acuerdo con el artículo 7º de la Ley 2166 de 2021, 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.

El artículo 11 de la Ley 2166 de 2021, dispuso la constitución de las juntas de acción comunal, a saber:

---

<sup>3</sup> «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.»

**«ARTÍCULO 11. Constitución.** Los organismos de acción comunal estarán constituidos, según el caso, de acuerdo con los índices de población y características de cada región o territorio.

- a) La Junta de Acción Comunal que se constituya por barrio, conjunto residencial, sector o etapa del mismo, en las capitales de departamento y en la ciudad de Bogotá, D.C., requiere un número mínimo de setenta y cinco (75) afiliados;
- b) La Junta de Acción Comunal que se constituya en las divisiones urbanas de las demás cabeceras de municipio y en las de corregimientos e inspecciones de policía, requiere un número mínimo de cincuenta (50) afiliados;
- c) La Junta de Acción Comunal que se constituya en las poblaciones en que no exista delimitación por barrios, requiere un número mínimo de treinta (30) afiliados;
- d) La Junta de Acción Comunal que se constituya en los caseríos o veredas requiere un número mínimo de veinte (20) afiliados;
- e) Las Juntas de Vivienda Comunal requieren un mínimo de diez (10) familias afiliadas;
- f) Las Asociaciones de Juntas de Acción Comunal requieren para su conformación un número plural superior del sesenta por ciento (60%) de las Juntas de Acción Comunal existentes en su territorio. El mismo porcentaje se requerirá para la creación de Federaciones Municipales, Departamentales y Distritales en relación con las Asociaciones de Juntas de Acción Comunal y para la Confederación Nacional en relación con las Federaciones.

**PARÁGRAFO 1. Número mínimo para subsistir.** Ningún organismo de acción comunal de primer grado al tenor de los literales a), b), c) y d) del Artículo 12 de la presente ley, podrá subsistir con un número plural de afiliados inferior del cincuenta por ciento (50%) del requerido para su constitución, siempre y cuando el número resultante de afiliados le permita a la persona jurídica continuar con el cumplimiento de las obligaciones legales y estatutarias. Respecto de los organismos de segundo, tercer y cuarto grado, estos no podrán subsistir con un número plural inferior del sesenta por ciento (60%) de las organizaciones existentes en el territorio.

**PARÁGRAFO 2.** En el evento en que el organismo comunal no cuente con el número mínimo para subsistir se suspenderá su personería jurídica. El representante legal está obligado a informar el hecho a la entidad de inspección, control y vigilancia correspondiente dentro de los tres (3) meses siguientes a su ocurrencia, sin perjuicio de que pueda hacerlo cualquiera de los dignatarios del organismo comunal. Una vez se produzca el hecho generador de la suspensión, quienes obren en representación del organismo comunal responderán individual y patrimonialmente por las obligaciones contraídas y los perjuicios que se llegaren a causar.

La personería jurídica del organismo comunal que no cumpla con los requisitos señalados por la presente ley durante un período de dos (2) meses, será cancelada por la entidad de inspección, control y vigilancia.

*También será motivo de suspensión de la personería jurídica de los organismos de acción comunal, cuando previa verificación se establece que los mismos por el lapso de un año, no han ejercido actividad alguna. Dicha verificación debe realizarse con soportes correspondientes y contando con la participación de los y las afiliadas. La suspensión de la personería será hasta por el término de un año, al cabo del cual, si persiste la inactividad o no se solicita el levantamiento de la suspensión, la autoridad de control y vigilancia, procederá a la cancelación del registro a través de acto debidamente motivado, el cual será notificado al representante legal que aparezca en el registro y se surtan los recursos de la vía administrativa, contemplados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

**PARÁGRAFO 3.** *Cumplidos los requisitos establecidos en la presente ley, en los lugares donde existan Juntas de Vivienda Comunal se podrán constituir juntas de acción comunal.»*

Las juntas de acción comunal están constituidas por personas naturales mayores de catorce (14) años que residan dentro de su territorio<sup>4</sup>. Tendrán una duración indefinida, pero se disolverán y liquidarán por voluntad de sus afiliados o por mandato legal<sup>5</sup>. Los objetivos y principios de los organismos de acción comunal están taxativamente señalados en los artículos 16 y 18 de la Ley 2166 de 2021.

En cuanto a la afiliación y requisitos de afiliación, los artículos 19 y 20 de la Ley 2166 de 2021, establecieron lo siguiente:

**«ARTÍCULO 19. Afiliación.** *Constituye acto de afiliación la inscripción directa en el libro de afiliados o Libro virtual de afiliados, previa comprobación de requisitos, hecho que se oficializará con la firma o huella del peticionario. En caso de ser presencial o con la expedición de la respectiva constancia del sistema electrónico, previa aceptación de las cláusulas y condiciones establecidas para el efecto y la respectiva verificación de los requisitos habilitantes para ser afiliado. También procederá la inscripción mediante solicitud escrita y radicada con la firma de recibido por el secretario del organismo u órgano interno que los estatutos determinen o, en su defecto, ante la personería local o la entidad pública que ejerce inspección, control y vigilancia, previo cumplimiento de los requisitos estatutarios y legales.*

**PARÁGRAFO 1.** *Es obligación del dignatario ante quien se solicita la inscripción, o quien haga sus veces, inscribir al peticionario, a menos que los estatutos contemplen una justa causa para no hacerlo, situación que deberá resolver el comité conciliador dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud de inscripción, garantizando siempre el debido proceso del peticionario. Si en el término establecido no hay pronunciamiento alguno, se entenderá inscrito automáticamente al peticionario.*

---

<sup>4</sup> Ver artículo 12 Ley 2166 de 2021.

<sup>5</sup> Ver artículo 14 Ley 2166 de 2021.

**PARÁGRAFO 2.** Los extranjeros se podrán afiliar a la Junta de Acción Comunal, del territorio de su residencia, elegir y ser elegido, siempre y cuando tengan debidamente acreditada su calidad de residente en el territorio nacional.

**ARTÍCULO 20. Requisitos.** Para afiliarse a una Junta de Acción Comunal se requiere:

- a) Ser persona natural;
- b) Residir en el territorio de la Junta;
- c) Tener más de 14 años de edad;
- d) No estar incurso en ninguna causal de impedimento de las contempladas en el Artículo 27 de la presente ley; manifestación que se entenderá agotada con la firma en el libro de asociados o con la solicitud de registro de afiliación hecho en línea;
- e) Poseer documento de identificación.

**PARÁGRAFO 1.** Para efecto de la aplicación del literal b) se entenderá por residencia el lugar donde esté ubicada la vivienda permanente de la persona que solicita la afiliación o donde sea propietario de un establecimiento de comercio debidamente registrado ante la Cámara de Comercio o inscritos en la oficina de industria y comercio o que comparte el ánimo de permanencia en el territorio de la Junta de Acción Comunal, ejerciendo de manera permanente la actividad correspondiente.

**PARÁGRAFO 2.** Cuando una o varias personas, que residen en un conjunto cerrado y éste se encuentre dentro del territorio de un barrio, donde existe una Junta de Acción Comunal, se puede afiliar a la a dicho organismo, dado el caso que en el conjunto no se pueda constituir un organismo de primer grado.»

Respecto al territorio de la junta de acción comunal, el artículo 9 de la Ley 2166 de 2021, dispuso:

**«ARTÍCULO 9o. TERRITORIO.** Cada organismo de acción comunal desarrollará sus actividades dentro de un territorio delimitado según las siguientes orientaciones:

- a) En las capitales de departamento y en la ciudad de Bogotá, D. C., se podrá constituir una junta por cada barrio, conjunto residencial, sector o etapa del mismo, según la división establecida por la correspondiente autoridad municipal o distrital;
- b) En las demás cabeceras de municipio y en las de corregimientos o inspecciones de policía podrá reconocerse más de una junta si existen las divisiones urbanas a que se refiere el literal anterior;
- c) En las poblaciones donde no exista delimitación por barrios la junta podrá abarcar toda el área urbana sin perjuicio de que, cuando se haga alguna división de dicho género, la autoridad competente pueda ordenar que se modifique el territorio de una junta constituida;
- d) En cada caserío o vereda sólo podrá constituirse una junta de acción comunal; pero la autoridad competente podrá autorizar, mediante resolución motivada, la constitución de más de una junta si la respectiva extensión territorial lo aconsejare;

- e) El territorio de la junta de vivienda comunal lo constituye el terreno en donde se proyecta o desarrolla el programa de construcción o mejoramiento de vivienda;
- f) El territorio de la asociación será la comuna, corregimiento, localidad o municipio, en los términos del Código de Régimen Municipal y la Ley 388 de 1997;
- g) El territorio de la federación de acción comunal será el respectivo departamento, la ciudad de Bogotá, D. C., los municipios de categoría especial y de primera categoría en los cuales se haya dado la división territorial en comunas y corregimientos y demás esquemas asociativos territoriales de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1454 de 2011.
- h) El territorio de la confederación nacional de acción comunal es la República de Colombia.

**PARÁGRAFO 1o.** Por área urbana y rural se entenderá la definida en el Código de Régimen Municipal y la Ley 388 de 1997.

**PARÁGRAFO 2o.** En los asentamientos humanos cuyo territorio no encaje dentro de los conceptos de barrio, vereda o caserío, la autoridad competente podrá autorizar la constitución de una junta de acción comunal, cuando se considere conveniente para su propio desarrollo.

**PARÁGRAFO 3o.** Cuando dos o más territorios vecinos no cuenten con el número suficiente de organismos comunales de primer grado para constituir sus propias asociaciones, podrán solicitar ante la entidad competente la autorización para organizar su propia asociación o para anexarse a una ya existente, siempre y cuando medie solicitud de no menos del sesenta por ciento (60%) de los organismos comunales del respectivo territorio.

**PARÁGRAFO 4o.** El territorio de los organismos de acción comunal deberá modificarse cuando varíen las delimitaciones territoriales por disposición de autoridad competente.» [Subrayado fuera del texto]

De acuerdo con la norma antes citada, lo asentamiento humanos cuyo territorio no encaje dentro de los conceptos de barrios, vereda o caserío, la autoridad competente tiene la facultad de autorizar la constitución de la junta de acción comunal.

En ese orden, el artículo 74 de la Ley 2166 de 2021, determinó que existen dos niveles de autoridades que ejercen vigilancia, inspección y control sobre los organismos comunales, de acuerdo con el grado al que pertenezcan:

a) Primer nivel: lo ejerce el Ministerio del Interior, sobre los organismos comunales de tercer y cuarto grado, estos son: la federación de acción comunal (tercer grado) y a confederación nacional de acción comunal (cuarto grado)<sup>6</sup>.

b) Segundo nivel: lo ejercen 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, esto son: las juntas de acción

---

<sup>6</sup> Ver artículo 7° de la Ley 2166 de 2021.

comunal y las juntas de vivienda comunal (primer grado) y la asociación de juntas de acción comunal (segundo grado)<sup>7</sup>.

Respecto a la definición de asentamientos humanos ilegales, el artículo 2° de la Ley 2044 de 2020, «Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones», dispuso lo siguiente:

**«Asentamiento humano ilegal consolidado:** Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado el conformado por una vivienda o más, que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero sus construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.

**Asentamiento humano ilegal precario:** Se entiende por asentamiento humano ilegal precario el conformado por una vivienda o más, que presenta condiciones urbanísticas de desarrollo incompleto, en diferentes estados de consolidación, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.

Los asentamientos precarios se caracterizan por estar afectados total o parcialmente por: a) Integración incompleta e insuficiente a la estructura formal urbana y a sus redes de soporte, b) Eventual existencia de factores de riesgo mitigable, c) Entorno urbano con deficiencia en los principales atributos como vías, espacio público y otros equipamientos, d) Viviendas en condición de déficit cualitativo y con estructuras inadecuadas de construcción (vulnerabilidad estructural), e) Viviendas que carecen de una adecuada infraestructura de servicios públicos y de servicios sociales básicos, f) Condiciones de pobreza, exclusión social y eventualmente población víctima de desplazamiento forzado.»

Por lo tanto, en consideración de las antes señaladas, en los asentamientos humanos cuyo territorio no encaje dentro de los conceptos de barrios, vereda o caserío, los cuales pueden tratarse de asentamientos humanos ilegales, corresponde a los departamentos, distritos o municipios definir si autorizan o no la constitución de una junta de acción comunal, cuando se considere conveniente para su propio desarrollo.

Por último, para un mayor alcance interpretativo de la aplicación de la Ley 2166 de 2021, respecto a la afiliación y participación en los organismos comunales, resulta importante presentar la solicitud ante el Ministerio del Interior, autoridad competente en la materia.

---

<sup>7</sup> Ver artículo 7° de la Ley 2166 de 2021.





En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en su petición radicada bajo el número 2024ER0068636, siendo oportuno reiterar que, en atención al derecho de petición en la modalidad de consulta, la Oficina Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con fundamento en los artículos 14 y 28<sup>8</sup> de la Ley 1437 de 2011, sustituidos por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, emite un concepto de carácter general sobre las materias a su cargo, que no se dirige a resolver situaciones de orden particular ni constituye asesoría encaminada a solucionar controversias.

Atentamente,

**Nelson Alirio Muñoz Leguizamón**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**Elaboró:**  
Nidia Isabel Rodríguez Salazar  
Profesional Especializado  
Oficina Asesora Jurídica

**Revisó:**  
Juan Sebastián Hernández Yunis  
Coordinador Grupo de Conceptos  
Oficina Asesora Jurídica

**Aprobó:**  
Nelson Alirio Muñoz Leguizamón  
Jefe Oficina  
Oficina Asesora Jurídica

---

<sup>8</sup> **"ARTÍCULO 28. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> 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.