

CIRCULAR N.º **034** DE 2023**04 OCT 2023**

Para: Entidades y Organismos Distritales que ejercen inspección, vigilancia y control de las entidades sin ánimo de lucro domiciliadas en Bogotá, D.C. (Secretaría Distrital de Salud, Secretaría de Educación del Distrito, Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría Distrital del Hábitat e Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal IDPAC.)

Asunto: Lineamientos para el cumplimiento del artículo 86 de la Ley 2294 de 2023 – Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

De conformidad con lo establecido en el numeral 37.1 del artículo 37° del Decreto Distrital 430 de 2018 en concordancia con las disposiciones contenidas en el Título III Capítulo I del Decreto Distrital 848 de 2019 y teniendo en cuenta que a partir de la expedición de la Ley 2294 de 2023 del 19 de mayo de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, se determinaron por parte del legislador obligaciones para las autoridades que ejercen la facultad de inspección, vigilancia y control a entidades sin ánimo de lucro - ESAL, la Secretaría Jurídica Distrital se permite expedir lineamientos para el efectivo cumplimiento de la norma señalada, dirigidos a las entidades y organismos distritales que ejercen la supervisión a entidades sin ánimo de lucro domiciliadas en Bogotá, los cuales aplicarán conforme a sus competencias.

El artículo 86 de Ley 2294 de 2023, señala:

“ARTÍCULO 86. DISOLUCIÓN DE ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO. Las entidades sin ánimo de lucro que tengan el deber legal de registrarse ante la Cámara de Comercio de su domicilio principal, deberán hacerlo dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.

Una vez culminado el plazo señalado en el inciso anterior sin que se hubiera cumplido con la obligación de registro, la autoridad competente de inspección, vigilancia y control de plano deberá declarar de oficio la disolución y cancelación de su personería jurídica.

También las entidades sin ánimo de lucro, que no renueven su matrícula mercantil por un término de tres (3) años o que no envíen la información requerida por su respectiva autoridad de inspección, vigilancia y control durante tres (3) años consecutivos, se presumirán como no activas, y la autoridad competente de inspección, vigilancia y

control de plano deberá declarar de oficio la disolución y cancelación de su personería jurídica.

Una vez se encuentre en firme la decisión, las entidades de que trata el presente artículo, quedarán disueltas y en estado de liquidación, por lo que perderán su personería jurídica, y solo podrán realizar los actos necesarios para adelantar su proceso de liquidación.

PARÁGRAFO. *El Gobierno nacional reglamentará la aplicación del procedimiento objeto del presente artículo.”*

1. Conceptos de inspección, vigilancia y control

Para efectos de la correcta implementación de los presentes lineamientos, es necesario precisar, de manera preliminar, los conceptos relacionados con la función de inspección, vigilancia y control:

Decreto Distrital 848 de 2019: “Por el cual se unifica la normativa sobre las actuaciones y los trámites asociados a la competencia de registro y a la asignación de funciones en materia de inspección vigilancia y control sobre entidades sin ánimo de lucro domiciliadas en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”

Artículo 2. (...)

“2.4. Inspección: es la facultad para solicitar, confirmar y analizar en la forma, detalles y términos determinados, la información que se requiera sobre la situación jurídica, contable, económica y administrativa de las ESAL sometidas a su competencia.

2.5. Vigilancia: es la facultad para verificar las ESAL en su formación, funcionamiento y en el desarrollo de su objeto social para que se ajusten a la ley y a los estatutos. La vigilancia se ejerce en forma permanente.

2.6. Control: es la facultad de la autoridad correspondiente para ordenar los correctivos necesarios a fin de subsanar una situación de orden jurídico, contable, económico, administrativo o de impacto social, como la potestad de imposición de sanciones a las ESAL”.

Referente a estas funciones, la Corte Constitucional en sentencia C-570 de 2012 indicó lo siguiente:

“Las funciones de inspección, vigilancia y control se caracterizan por lo siguiente: (i) la función de inspección se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control, (ii) la vigilancia alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada, y (iii) el control en estricto sentido se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la

imposición de sanciones. Como se puede apreciar, la inspección y la vigilancia podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio, mientras el control conlleva el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control¹".

Por su parte, el Consejo de Estado a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil también se ha pronunciado frente a la función administrativa de inspección, vigilancia y control, así:

"(...) [L]a función administrativa de inspección comporta la facultad de solicitar información de las personas objeto de supervisión, así como de practicar visitas a sus instalaciones y realizar auditorías y seguimiento de su actividad; la vigilancia, por su parte, está referida a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normatividad que lo rige; y, finalmente, el control permite ordenar correctivos sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo.²"

2. Competencia y funciones de inspección, vigilancia y control a las entidades sin ánimo de lucro domiciliadas en Bogotá que no se encuentren reguladas por leyes especiales

De conformidad con el numeral 26 del artículo 189 de la Constitución Política, le corresponde al Presidente de la República "Ejercer la inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común (...)".

La Ley 22 de 1987 asignó a el/la Alcalde/sa Mayor de Bogotá la función de reconocer y cancelar la personería jurídica a las Asociaciones, Corporaciones, Fundaciones e Instituciones de utilidad común, que tengan su domicilio en el Distrito Especial de Bogotá, cuya tramitación se venía adelantando ante el Ministerio de Justicia, a la vez que facultó al Presidente de la República para delegar en el Alcalde Mayor de Bogotá, la función de inspección y vigilancia que ejerce sobre las instituciones de utilidad común.

Con base en la autorización conferida por la Ley 22 de 1987, el Presidente de la República, mediante el Decreto Nacional 1318 de 1988, delegó en el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., la función de ejercer la inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común, que tengan domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., que no estén sometidas al control de otra entidad.

De manera posterior, a través del artículo 27 del Decreto Nacional 525 de 1990, se delegó en el Alcalde Mayor el reconocimiento y cancelación de la personería jurídica de las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, con fines educativos, científicos, tecnológicos, culturales, de recreación o deportes que funcionen en su respectiva jurisdicción.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-570 del dieciocho (18) de julio de dos mil doce (2012). Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Petelí Chaljub

² Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, Bogotá, D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil quince (2015). Radicado número: 11001-03-06-000-2014-00174-00 (2223). Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA

Adicionalmente, por medio del artículo 44 del Decreto Nacional 1088 de 1991, el Presidente de la República delegó en el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., la Inspección y Vigilancia sobre las fundaciones o instituciones de utilidad común ubicadas dentro del territorio de su jurisdicción, cuyo objeto consiste en la prestación de servicios de salud.

En concordancia con lo anterior, se ejerce la función de inspección y vigilancia a las ESAL domiciliadas en Bogotá, D.C. que no se encuentren reguladas por leyes especiales, con el fin de garantizar que su patrimonio se conserve, sus ingresos sean debidamente ejecutados en el desarrollo del objeto social de la entidad y que en lo esencial, se cumpla la voluntad de los fundadores o sus asociados según su naturaleza; asimismo, se ejerce la facultad de control con el fin de evitar que sus actividades se desvíen de las funciones, deberes y objetivos legales y estatutarios, se aparten de los fines que motivaron su creación, incumplan reiteradamente las disposiciones legales o estatutarias que las rijan, o sean contrarias al orden público o a las leyes³.

3. *Aplicación de la Ley en el tiempo*

La doctrina y la jurisprudencia concuerdan en que las leyes que se promulguen surten efectos hacia el futuro, de esta manera se garantiza que dichos efectos inicien al momento de su entrada en vigor, dando seguridad al ordenamiento jurídico vigente.

En ese contexto, la aplicación del artículo 86 de la Ley 2294 de 2023, en cuanto a la imposición de liquidación o cancelación de la personería jurídica, comenzaría a regir desde su entrada en vigencia, es decir, a partir del 19 de mayo 2023, entendiendo que el tiempo de tres (3) años señalado en el inciso 3 del artículo 86 **tendría efectos a partir del año 2026**.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia T-233 de 1995 hace referencia a la irretroactividad de la Ley, señalando:

“El principio general sobre aplicación de las leyes en el tiempo, en cuya virtud toda norma legal surte efectos únicamente respecto de las situaciones que tienen ocurrencia en el futuro, constituye invaluable salvaguarda contra la arbitrariedad de quien aplica la ley y simultáneamente garantiza a sus destinatarios la certidumbre acerca de que sus conductas no serán objeto de sanción mientras se hayan ajustado a la preceptiva legal que las regula en el momento en que se produjeron.

En el campo del debido proceso, uno de los componentes más importantes de la garantía constitucional radica en que toda persona, al ser juzgada, tan sólo puede serlo con arreglo a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, lo que repercute a la vez en que no se le podrán imponer sanciones establecidas por el legislador después de ocurridos los hechos materia del juicio.

³ Decreto 848 de 2019 Artículo 23, concordantes con los Decretos Nacionales 361 de 1987, 1318 de 1988, e inciso final de artículo 15 de la Constitución Política.

La irretroactividad de la ley se predica, en materia punitiva, tanto de las conductas sancionables como de las sanciones que la autoridad puede imponer.

De ese modo, la reserva consagrada en la Constitución implica simultáneamente una prohibición al legislador, en cuanto no puede disponer que los nuevos tipos punibles o las nuevas formas de sanción tengan efecto en relación con situaciones anteriores a la vigencia de las leyes que consagran unos y otras, y una garantía para el procesado frente al juez o funcionario que haya de aplicar la normatividad, pues a éste se impide, en principio, retrotraer los efectos de normas posteriores para hacerlos valer respecto de hechos que tuvieron lugar con anterioridad.

Pero, en materia sancionatoria, el principio de irretroactividad de la ley es inseparable del de favorabilidad, plasmado en el artículo 29 de la Constitución, según el cual, en ese campo, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.⁴

En el mismo sentido, la Corte Constitucional frente al principio de la irretroactividad de la Ley decantó en la sentencia C-619 de 2001 lo siguiente:

“En relación con los efectos de la ley en el tiempo la regla general es la irretroactividad, entendida como el fenómeno según el cual la ley nueva rige todos los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia.⁵”

4. Obligaciones en cumplimiento del artículo 86 de la Ley 2294 de 2023

La Ley 2294 de 2023 en el Título III Capítulo III sección II “Inclusión productiva con trabajo decente y apoyo a la inserción productiva”, ordena en el artículo 86:

A las entidades sin ánimo de lucro

Las entidades sin ánimo de lucro reconocidas antes del 2 de enero de 1997⁶, que no han cumplido con la obligación de registrarse en la Cámara de Comercio de su domicilio principal⁷, tienen un plazo máximo de 12 meses siguientes a la entrada en vigencia de la referida Ley para hacerlo. La fecha de entrada en vigencia inicia a partir de su publicación, la cual se llevó a cabo el 19 de mayo de 2023⁸, razón por la cual el plazo para el registro vence el 19 de mayo de 2024.

Adicionalmente, las entidades sin ánimo de lucro deberán renovar el Registro Único Empresarial y Social RUES anualmente, y tendrán que remitir la información requerida por su respectiva autoridad de inspección, vigilancia y control.

⁴ Corte constitucional. Sentencia T-233 del veinticinco (25) de mayo de mil novecientos noventa y cinco (1995), Magistrado Ponente: JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-619 del catorce (14) de junio de dos mil uno (2001), Magistrado Ponente: MARCO GERARDO MONROY CABRA.

⁶ Por disposición del artículo 40 del Decreto Ley 2150 de 1995 en concordancia con el Decreto Nacional 427 de 1996 compilado hoy en el Decreto Nacional 1074 de 2015 a partir del artículo 2.2.2.40.1.1, las Cámaras de Comercio se les otorgó la facultad de registro de las personerías jurídicas de las entidades sin ánimo de lucro a partir del 2 de enero de 1997, razón por la cual las entidades que se crearon antes de esa vigencia, tenían la obligación de registrarse en la Cámara de Comercio de su domicilio principal (art. 8 Decreto 427 de 1996 hoy art. 2.2.2.40.1.8 Decreto 1074 de 2015).

⁸ Diario Oficial 52400 del 19 de mayo de 2023.

A la autoridad competente de inspección, vigilancia y control

Las entidades de inspección, vigilancia y control implementarán el procedimiento que reglamente el parágrafo del artículo 86 de la Ley 2294 de 2023, el cual ordena "*declarar de oficio la disolución y cancelación de su personería jurídica*" en los siguientes casos:

- a. A las entidades sin ánimo de lucro que no hubieren cumplido con la obligación de registro en la Cámara de Comercio de su domicilio principal, antes del 19 de mayo de 2024.
- b. A las entidades sin ánimo de lucro, que se presuman como no activas por cumplir una de las siguientes condiciones:
 - No renueven su matrícula mercantil entendiéndose para las entidades sin ánimo de lucro: el "*Registro Único Empresarial y Social RUES*"⁹, por un término de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la Ley 2294 de 2023¹⁰, es decir, la imposición de la medida tendría efectos a partir del año 2026.

De conformidad con el artículo 33 del Código de Comercio establece que "*La matrícula se renovará anualmente, dentro de los tres primeros meses de cada año*", razón por la cual para la imposición de las medidas debe tenerse en cuenta que las entidades sin ánimo de lucro tienen plazo para la respectiva renovación hasta el 31 de marzo de cada año.

- No aporten la información requerida por su autoridad de inspección, vigilancia y control durante tres (3) años consecutivos a partir de la vigencia de la Ley 2294 de 2023, es decir, contados desde el 19 de mayo de 2023 y así sucesivamente.

5. Necesidad de mantener actualizado el Sistema de Información de Personas Jurídicas SIPEJ

El Sistema de Información de Personas Jurídicas SIPEJ: "*es una herramienta para el registro, inspección, vigilancia y control de las entidades sin ánimo de lucro -ESAL- domiciliadas en Bogotá. Garantiza la unificación y centralización de la información de las citadas personas jurídicas, componente fundamental para el análisis, definición de estrategias de coordinación y articulación entre actores que manejan recursos públicos y privados.*"¹¹

Para efectos de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 86 de la Ley 2294 de 2023, el Sistema de Información de Personas Jurídicas SIPEJ, deberá estar

⁹ De conformidad con el artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012, el Registro Único Empresarial (RUE) de que trata el artículo 11 de la Ley 590 de 2000, que integró el Registro Mercantil y el Registro Único de Proponentes, se incorporarán e integrarán las operaciones del Registro de Entidades sin Animo de Lucro creado por el Decreto 2150 de 1995 y en lo sucesivo se denominará Registro Único Empresarial y Social -RUES-.

¹⁰ Artículo 33 del Código de Comercio "*La matrícula se renovará anualmente, dentro de los tres primeros meses de cada año*"

¹¹ Artículo 49 de la Resolución 104 de 2018 expedida por la Secretaría Jurídica Distrital.

actualizado periódicamente, permitiendo evidenciar el estado de las ESAL respecto del cumplimiento de sus deberes, obligaciones y responsabilidades.

De igual forma, se recuerda que las entidades y organismos distritales que realizan la inspección, vigilancia y control de las entidades sin ánimo de lucro domiciliadas en Bogotá "(...) *deben mantener actualizada la información en el Sistema de Información dispuesto para el efecto, la cual debe ser oportuna y confiable, para tal fin la Secretaría Jurídica Distrital, podrá requerir a las entidades responsables para el cumplimiento en la actualización de la información de forma oportuna, continua y periódica*"¹².

Cordialmente,



WILLIAM MENDIETA MONTEALEGRE
Secretario Jurídico Distrital

Proyectó Sandra Nicolasa Organista Builes. Profesional Especializado Dirección Distrital de Inspección, Vigilancia y Control
Octavio Quintero Lara. Profesional Especializado Dirección Distrital de Inspección, Vigilancia y Control
Camilo Andrés Rodríguez R. Profesional Especializado Dirección Distrital de Inspección, Vigilancia y Control

Revisó Esther Pinilla Serrano. Profesional Especializado Secretaría Jurídica Distrital
Jules Katherine León Beltrán. Directora Técnica. Dirección Distrital de Inspección, Vigilancia y Control

Aprobó Iván David Márquez Casteblanco. Subsecretario Jurídico Distrital. Secretaría Jurídica Distrital
William Mendieta Montealegre. Secretario. Secretaría Jurídica Distrital

¹² Artículo 29 del Decreto Distrital 848 de 2019