

CONFEDERACIÓN NACIONAL DE ACCIÓN COMUNAL

Personería Jurídica No. 5637 de 1990

Ministerio de Gobierno

Nit. 800 148 384 1



Bogotá D.C.

Señor Juez:

**OSWALDO MOJICA QUINTERO**

JUZGADO SESENTA PENAL DEL CIRCUITO CON FUNCION DE CONOCIMIENTO DE BOGOTÁ D.C.

Cra 28 A N° 18 A-67, Piso 2, Bloque C.

Email: [j60pccbt@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j60pccbt@cendoj.ramajudicial.gov.co)

La ciudad.

E                    S.                    D.

Ref: Tutela N° 1100131090602025000146

Actor: **GUILLERMO ANTONIO CARDONA MORENO**

Accionada: **DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONAL – DIAN.**

Asunto: Impugnación fallo, Mayo 26 de 2025

**GUILLERMO ANTONIO CARDONA MORENO**, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando a nombre y representación de la Confederación Nacional de Acción Comunal, al señor Juez con todo respeto, manifiesto que por medio del presente escrito procedo a **SUSTENTAR LA IMPUGNACIÓN** contra el fallo proferido dentro del asunto de la referencia, en razón a lo siguiente:

Es procedente señoría precisar que me encuentro dentro de la oportunidad procesal para interponer la presente **IMPUGNACIÓN**, como quiera que fui notificado del resultado de la presente Acción de Tutela el **Martes 27 de Mayo de 2025**, en consecuencia, teniendo en cuenta que los términos para accionar



---

deben contarse a partir del día siguiente a mi notificación, es claro, que dispongo de tres (3) días hábiles los cuales empezarán contarse desde el 28 de Mayo del año que avanza, encontrándome así dentro del plazo fijado por el legislador en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991

### **MOTIVACIÓN A LA DECISIÓN QUE SE IMPUGNA Y RAZONES DE INCONFORMIDAD**

Revisados los elementos esbozados por el Juez 60 Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá, estimo pertinente manifestar mi respeto por los argumentos contemplados para adoptar dicha providencia, sin embargo, encuentro elementos para disentir de su decisión y por lo tanto estimo necesario presentar para ante el superior, se tramite la **IMPUGNACIÓN** contra su decisión, en los siguientes términos:

### **LOS HECHOS**

1- Presenté solicitud para el amparo de tutela contra la **DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONAL – DIAN**, con ocasión y causa de la expedición de Resolución N° 164 de 2022, la cual creo el REGISTRO ÚNICO DE BENEFICIARIOS FINALES RUB, requisito que deben presentar las personerías Jurídicas y otras organizaciones, dentro de las cuales se encuentran las más de 64 mil Juntas comunales, unas Mil cuatrocientas Cincuenta Asociaciones y 43 federaciones, más la Confederacion lo que sumaría unas Sesenta y cinco Mil Quinientas (65.500) organizaciones cada una como ente autónomo, con un 70% de carácter Rural. Estas organizaciones agrupan en su conjunto a unos 7 Millones de Afiliadas y afiliados mayores de 14 años en todo el territorio nacional.



2- Expresé también que la Resolución N° 000006 de 2025, expedida por la DIAN, señaló como plazo límite para que los organismos de Acción comunal presenten dicho Registro- RUB, al 30 de Junio del año en curso, so pena de ser multados diariamente por la demora, según el Art. 658-3 del Estatuto Tributario, El Decreto 624 de 1989 y la Ley 2277 de 2022.

3- Teniendo en cuenta lo anterior, el carácter de la organización comunal en Colombia, su historia, su definición legal, en mi condición de Representante legal, se acudió a la dicha entidad accionada para buscar salidas que permitieran, aclarar la condición de la acción comunal frente al RUB, y por ello se mencionó la reunión con el director de la entidad y altos funcionarios, quienes sobre este registro manifestaron que menos del 20% del gran total han presentado el RUB. De esos encuentros, no fue posible su continuidad para la búsqueda de una solución para la organización comunal.

4- Sobre la exigencia del cumplimiento al RUB, para un organismo que no debe tipificarse dicho registro, se dieron razones, explicaciones o causas para no poder presentar dicho requisito de carácter legal, dejando claro que, a más de no poderlo cumplir, no debería aplicarse a la organización comunal.

5- Igualmente, se puso en conocimiento del estado de afectación para con los dignatarios que han sido asesinados, en el presente año, las amenazas, los desplazamientos, con lo cual en Octubre de 2015, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, reconoció a los Organismos de Acción comunal como Víctimas del Conflicto Armado y en consecuencia, sujetos de reparación a través de la Resolución N° 2015-228050, razón por la cual se expresó que medias contra la organización comunal como el RUB, son políticas



---

sistémicas que debilitan, permiten la liquidación de los organismos comunales, desvirtúan el espíritu asociativo de la organización que establece el art.103 superior y por ende se entendería también que se revictimiza al pretender aplicar el RUB a los organismos comunales, así como la violación al debido proceso.

6- De todos los argumentos expuestos en el Amparo, para pretender una respuesta positiva por el Juez de tutela de Primera instancia, el fallo que niega el amparo para derechos superiores a los comunales en Colombia se enfoca específicamente al requisito de Subsidiariedad.

6- Finalmente se llamó la atención de lo dispuesto en el Art. 189 constitucional al buscar se analice en la reglamentación de la ley y en materia tributaria por parte del Presidente de la Republica de Colombia, y no de la DIAN.

### **OBJETO Y RAZONES DE LA INCONFORMIDAD**

Debo señalar al despacho de primera instancia con el debido respeto que la decisión no corresponde al ideario normativo Superior, como tampoco a la jurisprudencial de la Corte Constitucional, y menos al desplegado en el fallo, pues la negativa de la improcedencia del amparo, definitivamente, afecta el derecho superior del debido proceso, el de asociación y otros que se resaltarán más adelante.

A la vista del Superior para el análisis correspondiente, debería haberse tenido en cuenta los siguientes aspectos, como fundamento de derechos superiores, y no simplemente el requisito de Subsidiaridad planteado.



---

Qué es la Acción Comunal en Colombia.? Una de tantas descripciones sería:

*"La acción comunal en Colombia es un sistema de organización social, cívica y sin ánimo de lucro, que busca el desarrollo integral de las comunidades a través de la participación ciudadana y la unión de esfuerzos."*

Qué es un Junta de Acción Comunal.? También legalmente, podemos definir:

*"Junta de Acción Comunal es una corporación cívica sin ánimo de lucro compuesta por los vecinos de un lugar, que aúnan esfuerzos y recursos para procurar la solución de las necesidades más sentidas de la comunidad."*

Teniendo en cuenta las descripciones de la organización y del organismo en concreto de la acción comunal, debemos reseñar el alcance del REGISTRO ÚNICO DE BENEFICIARIOS FINALES – RUB, para confrontarlos con la acción comunal en Colombia.

Qué es el RUB.? . Se puede definir legalmente:

*"Los beneficiarios finales son las personas naturales que, en última instancia, poseen, controlan o se benefician de una entidad legal o transacción financiera. Son aquellos que tienen la propiedad o el control efectivo de una empresa o estructura jurídica."*

Más concretamente se puede definir el RUB así:

*"Son los accionistas o socios que, de manera directa o indirecta, tienen una participación del 5% o más del capital o los derechos de voto de una empresa."*

A la percepción del superior, es y sería claro que el RUB, no debería, no podrías ser aplicado a las Organizaciones en sus diferentes grados de Acción comunal en Colombia, pues estas no son empresas, ni se agrupan en porcentajes de acciones como sí lo hacen las personerías jurídicas Empresas, a quienes se le establece legal y lógicamente dicho requisito.

## LAS RAZONES DE INCONFORMIDAD DE CARÁCTER FUNDAMENTAL

Calle 19 N° 7 – 58 Edificio COVINOC Of. 502 Bogotá D.C.

olivamoreno107mail.com

[confecomunal.secretariageneral@gmail.com](mailto:confecomunal.secretariageneral@gmail.com)



---

**PARA EL AMPARO SOLICITADO AL SUPERIOR EN EL TRAMITE DE  
IMPUGNACION.**

La sentencia, con fecha del veintiséis (26) de Mayo de Dos Mil Veinticinco (2025), declaró la improcedencia de la acción de tutela instaurada por el suscrito en mi calidad de Representante de la Confederación Nacional de Acción Comunal, contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), cuando el Amparo de tutela buscaba la suspensión definitiva o por facultad el Juez de Tutela Temporal para la de la aplicación del Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB) a los organismos de acción comunal, sustentando dicho amparo en la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la asociación al interior de la organización comunal entre otros.

La decisión judicial de primera instancia se fundamentó principalmente en el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, sosteniendo la existencia de otros medios de defensa judicial idóneos y eficaces en el ordenamiento jurídico, como la acción de nulidad simple y la acción abstracta de inconstitucionalidad, además de la posibilidad de solicitar medidas cautelares. Adicionalmente, el juez consideró que el suscrito accionante no logró acreditar la configuración de un perjuicio irremediable.

La presente impugnación busca la revocatoria de la sentencia de primera instancia por parte del superior jerárquico. Se demostrará que, dadas las circunstancias fácticas y jurídicas específicas que rodean a las organizaciones comunales, la acción de tutela no solo es el mecanismo idóneo y eficaz, sino también el único capaz de proporcionar una protección inmediata y efectiva a



sus derechos fundamentales. La interpretación del juez de primera instancia sobre los principios de subsidiariedad y la configuración del perjuicio irremediable fue restrictiva y no consideró adecuadamente la naturaleza colectiva y sistémica de la afectación, la especial vulnerabilidad de las organizaciones comunales, y el impacto desproporcionado de la medida administrativa del RUB en el tejido social rural. Al enfocarse estrictamente en la subsidiariedad y la ausencia de un perjuicio irremediable de naturaleza puramente económica, la decisión judicial de primera instancia omite la dimensión estructural y colectiva de la vulneración de derechos. La sentencia se limita a señalar que el accionante no expuso un daño efectivo más allá de la sanción pecuniaria, la cual, por su carácter económico, no se considera un perjuicio irremediable. Sin embargo, los argumentos del suscrito detallan una serie de barreras sistémicas y afectaciones que trascienden lo monetario, incluyendo la falta de información y cobertura digital en zonas rurales, la ausencia de soporte presencial de la DIAN, la falta de un plan pedagógico estatal, el trato amenazante de funcionarios de la DIAN, y la condición de estas organizaciones como víctimas del conflicto armado, lo que hace que el RUB sea percibido como una forma de revictimización. La consecuencia de estas dificultades es la renuncia de líderes y la disolución de juntas. La suma de estos elementos revela que el perjuicio va más allá de una simple multa económica. El efecto acumulado de estas barreras prácticas, sumado al trato amenazante y la percepción de revictimización, constituye un impedimento sistémico al cumplimiento que amenaza la existencia y el funcionamiento de estas organizaciones comunales. El perjuicio no es solo la sanción económica, sino la imposibilidad del cumplimiento para una vasta población vulnerable y geográficamente dispersa, lo que conduce a la erosión de su existencia legal y de su tejido social. Esta interpretación judicial limitada, al no captar el daño



colectivo, social e incluso histórico (revictimización), pone en riesgo la efectividad de la acción de tutela para proteger derechos fundamentales cuando el daño es difuso, colectivo y surge de fallas administrativas sistémicas, en lugar de un impacto económico individual fácilmente cuantificable.

Las organizaciones comunales de Colombia son entidades con personería jurídica, que agrupan a cerca de 7 millones de afiliados, principalmente en zonas rurales. Se estima que existen más de 65,000 de estas organizaciones, incluyendo juntas de barrios, veredas, asociaciones municipales y federaciones. Un aspecto crucial que subraya su vulnerabilidad y la necesidad de una protección especial es que estas organizaciones han sido oficialmente reconocidas como víctimas del conflicto armado mediante la Resolución 2015-228050. Este reconocimiento les confiere un estatus de especial protección constitucional.

La imposición del RUB, sin considerar las condiciones socioeconómicas y geográficas de las organizaciones comunales, y la falta de un plan pedagógico adecuado, no solo vulnera el debido proceso, sino que también amenaza la existencia y el derecho de asociación de estas entidades, lo que representa una forma de desestructuración social en el ámbito rural. El suscrito expuso explícitamente la "Falta de información y cobertura digital en zonas rurales y apartadas", la "Ausencia de soporte presencial por parte de la DIAN" y la "Falta de un plan pedagógico estatal". Además, se menciona la ocurrencia de "renuncias y disoluciones de juntas". Estas organizaciones se encuentran "principalmente en zonas rurales" y "agrupan cerca de 7 millones de afiliados", siendo además "reconocidas como víctimas del conflicto armado". La acumulación de estas barreras prácticas, junto con el trato amenazante de los



funcionarios y la percepción de revictimización, transforma un requisito administrativo en una amenaza directa al derecho fundamental de asociación (Art. 38 CP) y al tejido mismo de la vida comunal. La "disolución de juntas" es una manifestación concreta de esta amenaza. No se trata solo de cumplir con un registro tributario; se trata de la incapacidad del Estado para proporcionar medios accesibles de cumplimiento a una población vulnerable, geográficamente dispersa e históricamente marginada. La vulneración del debido proceso trasciende las formalidades procedimentales para convertirse en la imposibilidad sustantiva de ejercer un derecho (la asociación) debido a cargas administrativas impuestas sin el apoyo adecuado. La calificación del problema por parte del juez como una mera solicitud de "nulidad de un acto administrativo" no logra captar el impacto de facto en los derechos fundamentales ni la naturaleza colectiva del daño.

La política estatal, aparentemente orientada a la transparencia (RUB), inadvertidamente crea una barrera significativa para la participación social y la autogestión de comunidades vulnerables, lo que podría exacerbar las desigualdades existentes y socavar los esfuerzos de paz y reconciliación en el país. El RUB es un requisito para "todas las personas jurídicas y estructuras sin personería jurídica" , con el objetivo de "Registro Único de Beneficiarios Fiscales" , lo que implica metas de transparencia y lucha contra el lavado de activos o la evasión fiscal. Sin embargo, el accionante destaca que la organización comunal en su contenido, su esencia, no son empresas, no están constituidas en acciones y en ese camino la "Falta de información", "Ausencia de soporte", "Falta de plan pedagógico" y "Trato amenazante". Para las organizaciones reconocidas como víctimas del conflicto armado (Resolución 2015-228050), medidas como el RUB pueden entenderse como una forma de



revictimización. Si bien la intención del RUB puede ser legítima, su implementación y el impacto en estas organizaciones son altamente problemáticos. Obligar al cumplimiento sin el apoyo adecuado a grupos ya reconocidos como víctimas del conflicto, que enfrentan violencia y desplazamiento, y que operan en áreas con exclusión digital, convierte una medida regulatoria en una punitiva. Esto genera un efecto disuasorio en la organización comunal ("renuncias y disoluciones de juntas"), socavando directamente el derecho constitucional de asociación y, potencialmente, obstaculizando la reconstrucción social posconflicto. El argumento de la "revictimización" va más allá de lo emocional para señalar una falla sistémica de la política estatal al no adaptarse a las realidades y vulnerabilidades de sus ciudadanos. Esto sugiere una desconexión entre la política del gobierno central (DIAN) y las realidades vividas por las comunidades rurales marginadas, lo que podría conducir a un debilitamiento de la sociedad civil a nivel de base, crucial para la participación democrática y la cohesión social.

A más de la pretensión del Amparo superior, se solicitó al Juez de tutela, ordenar la suspensión definitiva en la aplicación del RUB a los Organismos de Acción comunal en Colombia, así como ordenar a la DIAN, avanzar en la formulación de soluciones alternativas diferenciales, lo que implicaría también la suspensión Temporal del RUB a los comunales, merced de las que la sabiduría del despacho considerara pertinentes.

La solicitud principal de la tutela fue que se ordene a la DIAN suspender definitivamente la aplicación del RUB para los organismos de acción comunal, como medida para restablecer sus garantías fundamentales. El juez de primera instancia interpretó esta pretensión como una solicitud de nulidad de un acto



---

administrativo de carácter general.

Veamos los desafíos de las organizaciones Comunales frente al RUB y su impacto en Derechos Fundamentales en la Tabla anexa.

<b>Desafío</b>	<b>Impacto en Derechos Fundamentales</b>
Falta de información y cobertura (acceso a la información), derecho digital en zonas rurales y de asociación (dificultad para mantener personería jurídica y operar legalmente).	Vulneración del debido proceso
Ausencia de soporte presencial por parte de la DIAN y problemas de orden público.	Vulneración del debido proceso (acceso efectivo a la administración), derecho de asociación (barreras para el cumplimiento de obligaciones legales).
Falta de un plan pedagógico (conocimiento adecuado de la norma y sus implicaciones para el cumplimiento).	Vulneración del debido proceso
Trato amenazante por parte de funcionarios de la DIAN, asociación (desincentivo a la generando rechazo, participación y debilitamiento de la desmotivación, renuncias y organización), debido proceso disoluciones de juntas.	Vulneración del derecho de rechazo, participación y debilitamiento de la desmotivación, renuncias y organización), debido proceso disoluciones de juntas. (trato digno y respeto).
Propuestas de la Confederación para aplicar el RUB solo a participación (falta de escucha a las organizaciones con actividades sociedad civil organizada y a las económicas importantes no han necesidades específicas de un	Vulneración del derecho de participación y debilitamiento de la desmotivación, renuncias y organización), debido proceso disoluciones de juntas. (trato digno y respeto).



avanzado por falta de diálogo. sector).

Situación de los dirigentes comunales (víctimas de violencia, amenazas, desplazamiento, sin apoyo estatal adecuado).

Vulneración de derechos a la vida, integridad personal, seguridad, y derecho de asociación (debilitamiento de la estructura comunal y riesgo para sus líderes).

Reconocimiento como víctimas (no repetición, dignidad, del conflicto armado y percepción reparación integral), afectando su de revictimización por el RUB. proceso de reconstrucción y confianza en el Estado.

### **El análisis de la Decisión del Juez de primera Instancia.**

El juez de primera instancia, aunque se declaró competente para conocer de la acción de tutela y reconoció la legitimación por activa del accionante y por pasiva de la DIAN , centró su análisis en la procedencia de la tutela, concluyendo su improcedencia. El problema jurídico central identificado por el juez fue determinar si la acción de tutela es procedente para solicitar la nulidad de un acto administrativo de carácter general.

El juez reiteró el principio de subsidiariedad de la tutela, conforme a los artículos 86 de la Constitución Política y 6° del Decreto 2591 de 1991, así como a la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional (e.g., T-753/2006, T-406/2005). Este principio establece que la tutela solo procede cuando no existe otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz, o como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La sentencia concluyó que el accionante cuenta con medios ordinarios de defensa judicial, específicamente la acción de



---

nulidad simple (Artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA) ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y la acción abstracta de inconstitucionalidad (Artículo 241 de la Constitución Política).

En cuanto al perjuicio irremediable, el juez afirmó que el accionante no aportó elementos probatorios suficientes para un análisis de fondo, limitándose a la invocación de la sanción pecuniaria. El juez sostuvo que dicha sanción, por su naturaleza económica, no constituye un perjuicio irremediable. Citó los criterios jurisprudenciales para la configuración del perjuicio irremediable (daño cierto e inminente, gravedad y urgencia de atención), pero determinó que no se evidenciaron en el caso concreto circunstancias particulares que justificaran la excepción a los medios ordinarios.

La calificación del problema jurídico por parte del juez es restrictiva y no abarca la totalidad de la vulneración alegada. Al enmarcar la solicitud como una mera "nulidad de un acto administrativo de carácter general", el juez despoja la acción de tutela de su esencia como mecanismo de protección de derechos fundamentales ante situaciones de inoperancia o ineeficacia de los mecanismos ordinarios para un grupo vulnerable. El juez explícitamente enmarca el problema como "si i) Es procedente la acción de tutela para solicitar la nulidad de un Acto Administrativo de carácter general". Esta es una formulación formalista de la cuestión jurídica. Sin embargo, los argumentos detallados del suscrito van mucho más allá de simplemente cuestionar la legalidad del acto administrativo en términos abstractos. Se describen fallas sistémicas profundas (falta de información, apoyo inadecuado, ausencia de un plan pedagógico, comportamiento amenazante de los funcionarios) y resaltan la vulnerabilidad única de las organizaciones comunales como víctimas del conflicto, lo que lleva



a daños concretos como "renuncias y disoluciones de juntas". Estos son impactos directos y tangibles en derechos fundamentales como el debido proceso y la asociación, no meras cuestiones de legalidad administrativa. Al definir de manera tan estrecha el problema jurídico, el juez evita un análisis más profundo del impacto de facto del acto administrativo en los derechos fundamentales. El enfoque del juez en la forma del remedio solicitado (nulidad de un acto general) en lugar de la sustancia del daño alegado (barreras sistémicas para el ejercicio de derechos de un grupo vulnerable) conduce a una aplicación superficial del principio de subsidiariedad. La verdadera cuestión no es simplemente si un acto general puede ser anulado por tutela, sino si la aplicación y ejecución de ese acto general, bajo estas circunstancias específicas y documentadas, crea una violación inmediata e irremediable de derechos fundamentales para una población específica y vulnerable. Esta caracterización errónea del problema predetermina el resultado, ya que desvía el análisis de las preocupaciones constitucionales centrales de protección efectiva para grupos marginados.

La decisión del juez de primera instancia refleja una tendencia judicial a priorizar la formalidad de los procedimientos legales sobre la realidad material de las violaciones de derechos, especialmente cuando se trata de daños colectivos o deficiencias administrativas sistémicas que afectan a grupos marginados. Este enfoque puede, de manera inadvertida, perpetuar la exclusión social al dificultar el acceso a la justicia para quienes más la necesitan. El juez enfatiza que la tutela no está destinada a "vaciar la competencia ordinaria de los jueces y tribunales" y que "el juez constitucional, en este ámbito, no circunscribiría su obrar a la protección de los derechos fundamentales sino que se convertiría en una instancia de decisión de



conflictos legales". Esto subraya una preocupación por mantener la jerarquía jurisdiccional. Por ello se describió una situación en la que 7 millones de personas en más de 65,000 organizaciones se ven afectadas por una política prácticamente imposible de cumplir debido a problemas sistémicos (brecha digital, falta de apoyo estatal, comportamiento amenazante).

La solución propuesta por el juez es que nos enfoquemos en acciones administrativas individuales (nulidad, inconstitucionalidad) que a menudo son prolongadas, costosas y no están diseñadas para un alivio inmediato y colectivo. La estricta adhesión del juez a la jerarquía procesal formal, si bien es legalmente sólida en teoría, se vuelve prácticamente injusta e ineficaz en este contexto específico. Obligar a más de 65,000 organizaciones, muchas en áreas remotas y con pocos recursos, a iniciar y mantener individual o colectivamente acciones de nulidad administrativa complejas (que pueden tardar años en resolverse) y buscar medidas cautelares, es una imposibilidad práctica. Este enfoque crea una barrera insuperable para que una población grande, vulnerable y geográficamente dispersa defienda eficazmente sus derechos fundamentales. Las acciones administrativas y constitucionales citadas (nulidad simple, inconstitucionalidad abstracta) son típicamente individuales o altamente técnicas, requiriendo recursos y experiencia que las organizaciones comunales, especialmente en áreas rurales, carecen. Esto implica una brecha sistemática en la capacidad del sistema judicial para responder a daños colectivos y difusos que surgen de la implementación de políticas administrativas, particularmente cuando el grupo afectado está marginado. El sistema judicial, al aplicar rígidamente las normas formales, corre el riesgo de convertirse en un obstáculo en lugar de un garante de derechos para quienes más necesitan protección, socavando así el propósito mismo de la justicia



---

constitucional.

Si bien el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) prevé la acción de nulidad simple (Art. 137) y la posibilidad de solicitar medidas cautelares (Art. 229), la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que la idoneidad y eficacia de estos medios deben evaluarse en el caso concreto, considerando las particularidades de la situación y la urgencia de la protección. La acción de nulidad simple es un proceso judicial que, por su naturaleza, es de larga duración. No ofrece una solución inmediata a la amenaza de derechos fundamentales que enfrentan las organizaciones comunales. El plazo límite para la presentación del RUB vence el 30 de junio de 2025, y la multa diaria sería aplicable al representante legal. Esperar el resultado de una acción de nulidad significaría la consumación del daño, la acumulación de multas impagables y la inminente disolución de un gran número de organizaciones. Aunque el CPACA permite medidas cautelares, su concesión no es automática y requiere la demostración de un "perjuicio irremediable" o la "apariencia de buen derecho". Si el juez de tutela ya consideró no probado el perjuicio irremediable en el marco de la tutela (un mecanismo más flexible), es aún más difícil argumentar su existencia en una jurisdicción contencioso-administrativa, que es inherentemente más formalista y lenta. Esto crea un círculo vicioso que priva de protección efectiva. La acción de nulidad simple se dirige primariamente a la legalidad del acto administrativo en abstracto, no a la vulneración de derechos fundamentales en su aplicación fáctica y colectiva. El problema en este caso no es solo la legalidad *per sé* de la norma, sino su implementación desproporcionada y sus efectos sistémicos en un grupo específico, que no pueden ser adecuadamente abordados por un litigio de legalidad. La acción abstracta de inconstitucionalidad (Art. 241 C.P.)



es un mecanismo de control de constitucionalidad de normas generales, no de la protección de derechos fundamentales en un caso concreto o de los efectos de la aplicación de la norma. Además, es un proceso que puede tardar años en resolverse, lo que lo hace completamente ineficaz para conjurar una amenaza inminente a los derechos de 7 millones de personas.

La amenaza que se cierne sobre las organizaciones comunales no es meramente económica o administrativa, sino que afecta su existencia misma y la capacidad de sus miembros para ejercer el derecho fundamental de asociación (Art. 38 C.P.). Las "renuncias y disoluciones de juntas" son pruebas directas y tangibles de esta amenaza a la vida asociativa y al tejido social. La falta de información, la ausencia de cobertura digital en zonas rurales, la falta de soporte presencial de la DIAN y la inexistencia de un plan pedagógico estatal constituyen una clara vulneración al debido proceso (Art. 29 C.P.) en su dimensión sustantiva, al impedir el cumplimiento de una obligación legal por causas ajenas a la voluntad y capacidad de las organizaciones. Se les exige cumplir sin darles los medios para hacerlo. La afectación es de carácter colectivo y sistémico, impactando a más de 65,000 organizaciones y a sus aproximadamente 7 millones de afiliados, quienes residen predominantemente en zonas rurales y son, en muchos casos, poblaciones vulnerables. Los medios ordinarios están diseñados para litigios individuales o la legalidad abstracta de normas, no para una protección masiva, urgente y contextualizada de derechos fundamentales.

Los mecanismos judiciales ordinarios, aunque formalmente existentes, carecen de la celeridad, amplitud y accesibilidad necesarias para abordar una vulneración de derechos que es masiva, sistémica y afecta a una población vulnerable y dispersa geográficamente. La "idoneidad y eficacia" de un medio



no puede evaluarse solo en abstracto, sino en relación con la capacidad real del afectado para acceder y beneficiarse de él. El juez señala la "acción de nulidad simple" y las "medidas cautelares" como adecuadas y disponibles. Esta es una evaluación formal de las herramientas legales. Sin embargo, el accionante describe profundas barreras prácticas: "Falta de información y cobertura digital en zonas rurales y apartadas", "Ausencia de soporte presencial por parte de la DIAN" y "Falta de un plan pedagógico estatal". Además, las organizaciones se encuentran "principalmente en zonas rurales" y representan a 7 millones de personas. Para más de 65,000 organizaciones, mucho operando en áreas remotas y con servicios digitales insuficientes, y careciendo de recursos, iniciar y mantener individual o colectivamente acciones de nulidad administrativa complejas (que pueden tardar años en resolverse) y buscar medidas cautelares, es una imposibilidad práctica. La idoneidad de un remedio legal se ve gravemente disminuida si la parte afectada no puede acceder o navegarlo de manera realista debido a barreras sistémicas logísticas, informativas y económicas. De manera similar, la eficacia se ve comprometida si el remedio no puede proporcionar un alivio oportuno para prevenir el daño continuo y creciente (multas diarias, disoluciones de juntas). Esto implica que la evaluación del juez sobre la idoneidad y eficacia fue puramente teórica y abstracta, ignorando las realidades socioeconómicas, geográficas y logísticas de la población afectada.

La tutela, por su propia naturaleza (sumaria, preferente, informal), está diseñada precisamente para estas situaciones en las que los medios ordinarios son de facto inaccesibles, demasiado lentos o ineficaces para una violación colectiva y urgente de derechos fundamentales.



---

**La Configuración del Perjuicio Irremediable.**

El juez de primera instancia aplicó los criterios jurisprudenciales para la configuración del perjuicio irremediable: **inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad**. Sin embargo, su conclusión fue que el accionante se limitó a invocar la sanción pecuniaria, la cual no lo constituye. Esta interpretación es errada y descontextualizada.

**Inminencia:** El plazo para la presentación del RUB vence el 30 de junio de 2025, y la multa diaria se aplicará a las organizaciones incumplidoras. Esto significa que el daño (acumulación de multas, desmotivación, disolución) es actual y continuo, no una mera conjetura o una amenaza futura. La amenaza de disolución de juntas y la renuncia de líderes es un daño que está ocurriendo "prontamente" o ya está en curso, afectando la estabilidad y continuidad de estas organizaciones.

**Urgencia:** Las medidas de protección son de carácter urgente para detener la imposición de multas diarias y, lo que es más crítico, para evitar la desaparición progresiva de las organizaciones comunales. La prolongación de la situación sin una intervención judicial inmediata y efectiva lleva a la desarticulación irreversible del tejido social comunitario, especialmente en las zonas rurales donde estas organizaciones son vitales.

**Gravedad:** El daño no se limita a su dimensión económica. La desmotivación generalizada, las renuncias de líderes y la disolución de juntas representan una "gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona" (en este caso, la persona jurídica de las organizaciones y sus millones de miembros). Afecta directamente el derecho fundamental de asociación, la participación ciudadana y la capacidad de estas comunidades



para organizarse, autogestionarse y contribuir al desarrollo local. Para organizaciones reconocidas como víctimas del conflicto armado, la imposición de cargas inasumibles y el trato amenazante constituyen una "revictimización", lo cual es un daño moral, psicológico y social de extrema gravedad que socava los principios de justicia transicional y no repetición.

**Impostergabilidad:** La acción de tutela es impostergable en este caso porque solo ella, por su naturaleza sumaria y preferente, puede restablecer el orden social justo en su integridad, deteniendo el proceso de debilitamiento y disolución de las organizaciones comunales. Los medios ordinarios son inherentemente lentos y no pueden detener el daño inminente y grave que se está consumando.

La Corte Constitucional ha establecido que la acción de tutela puede ser procedente si el titular de los derechos amenazados o vulnerados es un "sujeto de especial protección constitucional". Las organizaciones comunales, al haber sido reconocidas formalmente como víctimas del conflicto armado mediante la Resolución 2015-228050 , califican sin duda como sujetos de especial protección. Para estos sujetos, el estándar de idoneidad y eficacia de los medios ordinarios es más riguroso, y la configuración del perjuicio irremediable puede ser interpretada de manera más flexible, dada su situación de vulnerabilidad. La jurisprudencia ha reconocido que la revictimización es un daño grave que justifica la intervención del juez de tutela, incluso en casos donde el daño material directo no es el único o principal factor.

La interpretación del juez de primera instancia sobre el "perjuicio irremediable" es excesivamente literal y descontextualizada, al reducirlo a una mera sanción pecuniaria. Esta visión omite la dimensión cualitativa del daño, que afecta la



identidad, la dignidad y la capacidad de autogestión de una comunidad vulnerable, lo que trasciende lo económico. El juez afirma: "Se limita únicamente a la mera invocación de la sanción pecuniaria impuesta por el incumplimiento de dicha obligación legal, la cual, por su naturaleza económica, no constituye un perjuicio irremediable". Esto refleja una evaluación cuantitativa, más que cualitativa, del daño. Sin embargo, el accionante detalla "renuncias y disoluciones de juntas" y la percepción de "revictimización" para organizaciones reconocidas como víctimas del conflicto armado. Los propios criterios del juez para el perjuicio irremediable incluyen "gravedad, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona". El juez no logra conectar la "sanción pecuniaria" con sus consecuencias más amplias, no económicas y profundamente impactantes. Las multas, aunque económicas, son un catalizador que impulsa las "renuncias y disoluciones", que son amenazas directas y graves al derecho fundamental de asociación y al capital social de estas comunidades. Además, para un grupo explícitamente reconocido como víctima del conflicto armado, cualquier acción estatal percibida como "revictimización" constituye un daño moral, psicológico y social profundo, que afecta su dignidad, confianza en las instituciones y capacidad de reconstrucción. Este "menoscabo moral" encaja directa y convincentemente con el criterio de "gravedad" articulado por la misma jurisprudencia que el juez cita. El análisis del juez es defectuoso porque aísla el aspecto económico de sus efectos en cascada sobre los derechos fundamentales y la vulnerabilidad única del grupo afectado, malinterpretando así la verdadera naturaleza y gravedad del perjuicio. El perjuicio no es solo la multa en sí misma, sino lo que la multa causa: el desmantelamiento sistémico



---

de las estructuras comunales y la perpetuación del daño contra las víctimas.

La no consideración del estatus de "víctimas del conflicto armado" de las organizaciones comunales al evaluar el perjuicio irremediable, representa una omisión de un criterio esencial de justicia transicional y protección reforzada, lo que podría sentar un precedente negativo para la aplicación de políticas públicas a poblaciones vulnerables en contextos de posconflicto. El documento establece explícitamente: "Finalmente, estas organizaciones ya fueron reconocidas como víctimas del conflicto armado (Resolución 2015-228050), por lo que medidas como el RUB pueden entenderse como una forma de revictimización". La sentencia del juez no aborda explícitamente este punto crucial en el análisis del perjuicio irremediable. El juez reconoce que la tutela puede ser procedente si el actor es un "sujeto de especial protección constitucional". El reconocimiento como víctimas del conflicto armado sitúa inequívocamente a estas organizaciones en esta categoría. La omisión del juez de considerar explícitamente el estatus de "víctima" de estas organizaciones en el análisis del perjuicio irremediable es un descuido crítico y un error legal. Para las víctimas del conflicto armado, el Estado tiene un deber reforzado y diferenciado de protección, no repetición y garantía de no recurrencia del daño. Imponer un requisito administrativo oneroso que conduce a la "revictimización" y al debilitamiento de sus estructuras sociales contradice directamente los principios fundamentales de la justicia transicional, la construcción de paz y la reparación integral de las víctimas. Esto implica que el juez aplicó un estándar genérico y no diferenciado para el perjuicio irremediable, en lugar del estándar específico y reforzado requerido para sujetos de especial protección constitucional. Esto podría sentar un precedente peligroso, permitiendo que las cargas administrativas socaven la recuperación, la autoorganización y la



cohesión social de las comunidades afectadas por el conflicto, obstaculizando así los objetivos más amplios del Estado de paz, reconciliación y justicia social. La tutela está diseñada precisamente para servir como un mecanismo para prevenir que tales fallas sistémicas afecten desproporcionadamente a las poblaciones más vulnerables.

Para seguir soportando los elementos a valorar por el despacho de segunda instancia, se anexa una tabla de análisis comparativo del criterio del perjuicio Irremediable frente a la situación de las organizaciones comunales.

**Criterio**

**Jurisprudencial  
(Según Juez de Primera Instancia)**

**Situación de Organizaciones Comunales**

Multas diarias en curso desde el 30 de junio de 2025, riesgo de disolución de juntas y renuncias de líderes.
Daño cierto e inminente. El daño no es hipotético, sino una realidad actual y en progresión, directamente observable en el debilitamiento de las organizaciones.
Urgencia de medidas. Necesidad inmediata de detener la imposición de multas y el proceso de desarticulación para preservar el derecho fundamental de asociación y la existencia misma de las organizaciones. La lentitud de los medios ordinarios (años de litigio) hace que la protección sea inútil.
Gravedad del perjuicio comunitario, y "revictimización" para organizaciones (gran intensidad del reconocidas como víctimas del conflicto armado. El daño material o moral). El daño trasciende lo económico y afecta la dignidad, la participación y la capacidad de autogestión de millones de personas.
Impostergabilidad de la acción de tutela. Solo la tutela, por su naturaleza sumaria y preferente, ofrece una vía rápida y efectiva para conjurar el daño colectivo y sistemático, restableciendo el orden social



justo para millones de afiliados. Los otros medios no pueden evitar la consumación del daño.

### **Conclusiones para el despacho de segunda instancia.**

La sentencia de primera instancia que declaró la improcedencia de la acción de tutela para las organizaciones comunales de Colombia, al exigir el cumplimiento del Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB) por parte de la DIAN, se fundamenta en una interpretación restrictiva y formalista de los principios de subsidiariedad y perjuicio irremediable. Esta interpretación desatiende la realidad material y la especial vulnerabilidad de las organizaciones comunales, que agrupan a cerca de 7 millones de afiliados, principalmente en zonas rurales, y que han sido reconocidas como víctimas del conflicto armado.

La evidencia presentada demuestra que los desafíos que enfrentan estas organizaciones para cumplir con el RUB (falta de información y cobertura digital, ausencia de soporte presencial de la DIAN, falta de un plan pedagógico estatal, trato amenazante de funcionarios) no son meros inconvenientes administrativos, sino barreras sistémicas que impiden el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la asociación. La consecuencia directa de estas barreras es la desmotivación, la renuncia de líderes y la disolución de juntas, lo que representa una desestructuración social en el ámbito rural y una forma de revictimización para estas comunidades.

Los medios judiciales ordinarios, como la acción de nulidad simple o la acción abstracta de inconstitucionalidad, carecen de la idoneidad y eficacia necesarias para brindar una protección inmediata y colectiva frente a un daño que es



inminente, grave y de urgente atención. Estos procesos son inherentemente lentos y no están diseñados para conjurar la amenaza de disolución de miles de organizaciones y la erosión del tejido social. La sanción pecuniaria, lejos de ser un perjuicio meramente económico, actúa como un catalizador que acelera la desarticulación de estas estructuras, afectando la dignidad y la capacidad de autogestión de millones de personas.

La no consideración del estatus de sujetos de especial protección constitucional de las organizaciones comunales, en su calidad de víctimas del conflicto armado, constituye una omisión crítica en el análisis del perjuicio irremediable. Para estas poblaciones, el estándar de protección es reforzado, y la tutela se erige como el mecanismo idóneo para evitar que políticas públicas, aunque bien intencionadas, generen inadvertidamente exclusión y socaven los esfuerzos de paz y reconciliación.

En definitiva, la acción de tutela se presenta como el único mecanismo judicial capaz de ofrecer una protección efectiva y oportuna a los derechos fundamentales de las organizaciones comunales. La sentencia de primera instancia, al priorizar la formalidad sobre la realidad de la vulneración, podría perpetuar la exclusión y dificultar el acceso a la justicia para quienes más la necesitan. Por tanto, se solicita al superior jerárquico revocar la sentencia impugnada y conceder el amparo constitucional solicitado, ordenando la suspensión definitiva de la aplicación del RUB para los organismos de acción comunal, garantizando así sus derechos fundamentales y la preservación de su vital rol en la sociedad colombiana.

**PRETENSION ESPECIAL.**

# CONFEDERACIÓN NACIONAL DE ACCIÓN COMUNAL

Personería Jurídica No. 5637 de 1990

Ministerio de Gobierno

Nit. 800 148 384 1



Acorde con lo expresado, ratificado y argumentado, ruego al despacho de segunda instancia **REVOCAR** el fallo de fecha 26 de Mayo de primera instancia, expedido por el Juzgado 60 Penal del Circuito con funciones de Conocimiento de Bogotá, para que en su lugar se conceda el amparo de tutela y como consecuencia, se ordene a la **DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONAL – DIAN**, o quien haga sus veces, que de acuerdo con su competencia proceda dentro del término que su digno despacho disponga, se ordene la suspensión Definitiva o Temporal de la aplicación para las Organizaciones comunales en Colombia del REGISTRO ÚNICO DE BENEFICIARIOS FINALES - RUB.

## NOTIFICACIONES

El suscrito las recibe en el Email: [olivaamoreno107@gmail.com](mailto:olivaamoreno107@gmail.com) Móvil 3153387554.

La accionada, al Canal Digital: [notificacionesjudicialesdian@dian.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesdian@dian.gov.co)

## PRUEBAS

- Copia de fallo de primera instancia.

Del señor Magistrado,

**GUILLERMO ANTONIO CARDONA MORENO**

C.C Nº 19'191.036

Presidente,

Confederación nacional de Juntas de Acción Comunal.

Calle 19 N° 7 – 58 Edificio COVINOC Of. 502 Bogotá D.C.

[olivamoreno107mail.com](mailto:olivamoreno107mail.com)

[confecomunal.secretariageneral@gmail.com](mailto:confecomunal.secretariageneral@gmail.com)