

Bogotá, D.C.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 10-06-2025 07:56
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0032777 Fol: 0 Anex: 0 FA: 0
ORIGEN: 70102 GRUPO DE CONCEPTOS / NIDIA LABELRODRIGUEZ SALAZAR
DESTINO: [REDACTED]
ASUNTO: RESPUESTA CONSULTA SI VIENTE TERRITORIAL
OBS:

2025EE0032777



ASUNTO: Consulta – Subsidio Familiar de Vivienda entidad territorial
Radicado 2025ER0035086 de 26/03/2025
Recibido en la Oficina Asesora Jurídica el 10/06/2025

Reciba un cordial saludo.

En atención a la consulta del asunto, en la que plantea interrogantes relacionados con el Subsidio Familiar de Vivienda otorgado por una entidad territorial; 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 2011¹, 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.

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

¹ "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. (...)"

particular. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-542 de 2005² 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:

«El Concejo de un municipio autorizó al Alcalde para aportar un inmueble (bien fiscal municipal) a un fideicomiso con el fin de desarrollar vivienda VIP/VIS y los demás usos de apoyo al proyecto como por ejemplo áreas comerciales, por parte de un privado que aporta los recursos para desarrollarlo. El municipio aparece como fideicomitente aportante en el fideicomiso. El valor del inmueble aportado se aplica como subsidio de vivienda en especie a aquellos adquirentes que cumplan los requisitos para ser beneficiarios del subsidio. ¿Puede el desarrollador vender las otras áreas diferentes a vivienda (área comercial) restituyendo al municipio el valor del metro cuadrado comercial por los metros cuadrados desarrollados en comercio?» (Sic).

De conformidad con el Decreto 3571 de 2011, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene por competencia administrativa formular las políticas a nivel nacional, en materia de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo, así como en materia de agua potable y saneamiento básico.

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no desarrolla ni contrata directamente proyectos de vivienda, sino que asigna subsidios como apoyo a los proyectos presentados por la entidades territoriales y particulares a través del Fondo Nacional de Vivienda-, FONVIVIENDA, que es la entidad ejecutora de la política del Gobierno nacional en materia de vivienda de interés social.

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

En consecuencia, según el artículo 1.2.1.1.2 del Decreto 1077 de 2015, en concordancia con el artículo 2.1.1.1.1.5 ibidem, el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, tiene como objetivo principal la ejecución de las políticas del Gobierno nacional en materia de vivienda de interés social urbana y rural, así como la atención de la postulación de hogares y la asignación de subsidios familiares de vivienda de interés social dirigidos prioritariamente a la población más vulnerable, incluida la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda en suelos rurales a partir del año 2020, conforme con el Decreto 1341 de 2020, por el cual se adicionó el Título 10 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en relación con la Política Pública de Vivienda Rural.

Ahora bien, el artículo 1° de la Ley 3 de 1991, creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza.

En ese orden, de acuerdo con el artículo 2° de la ley 3 de 1991, las entidades integrantes del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social están agrupadas en subsistemas, haciendo parte del subsistema de fomento o ejecución, entre otros, los Departamentos, Municipios o Distritos.

El artículo 6° de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011, estableció el Subsidio Familiar de Vivienda *«...como un aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario de las señaladas en el artículo 5° de la presente ley, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley...»*.

Esta norma también fijó que la *«cuantía del subsidio es determinada por el Gobierno nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias»*.

El artículo 7° de la Ley 3 de 1991, respecto a los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda dispuso:

«Artículo 7°.- *Podrán ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda los hogares de quienes se postulen para recibir el subsidio, por carecer de recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma; el reglamento establecerá las formas de comprobar tales circunstancias.*

A las postulaciones aceptables se les definirá un orden secuencial para recibir la asignación del subsidio de acuerdo con las calificaciones de los aportes del beneficiario a la solución de vivienda, tales como ahorro previo, cuota inicial, materiales, trabajo o su vinculación a una organización popular de vivienda.

El acto de postularse implica la aceptación por parte del beneficiario de las condiciones bajo las cuales se otorga el subsidio.» [Subrayado fuera del texto].

El artículo 76 de la Ley 715 de 2001, determinó como competencias de los municipios lo siguiente:

«ARTÍCULO 76. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:
(...).

76.2. En materia de vivienda

76.2.1. Participar en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

76.2.2. **Promover** y apoyar **programas** o proyectos **de vivienda de interés social**, otorgando subsidios para dicho objeto, **de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello...**» [Negrilla fuera del texto].

Respecto al Subsidio Familiar de Vivienda en especie, el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, fijó lo siguiente:

«...SUBSIDIO EN ESPECIE PARA POBLACIÓN VULNERABLE. Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2172 de 2021. Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones:

- a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema,*
- b) que se encuentre en el Registro Único de Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011; prorrogada por la Ley 2078 de 2021.*
- c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o*
- d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable.*

Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, a las mujeres y hombres que tengan y certifiquen tener a su cargo

personas con discapacidad, personas en situación de discapacidad, adultos mayores y mujeres víctimas de violencia de género extrema que requieran o hayan requerido medidas de protección y atención para habitación de acuerdo con la Ley 1257 de 2008 o la que haga sus veces y decretos reglamentarios.

Las entidades territoriales que aporten o transfieran recursos o predios, según lo previsto en este artículo podrán participar en la fiducia o patrimonio autónomo que se constituya...».

La anterior norma permitió que las viviendas resultantes de los proyectos financiados con los recursos destinados a otorgar el subsidio familiar de vivienda por parte del Gobierno nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales, incluyendo sus bancos de suelo o inmobiliarios, se puedan asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización establecidos por el Gobierno nacional.

En cuanto a la reglamentación de las generalidades del Subsidio Familiar de Vivienda en especie, se expidió el Decreto 1921 de 2012, compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio 1077 de 2015.

En ese sentido, el artículo 2.1.1.2.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, dispuso:

«...Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie (SFVE): Para efectos de esta sección, este subsidio equivale a la transferencia de una vivienda de interés prioritario al beneficiario. Programa de Vivienda Gratuita: Es el programa que adelanta el Gobierno Nacional con el propósito de entregar viviendas de interés prioritario, a título de subsidio en especie, a la población vulnerable referida en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012...».

En desarrollo de la norma anterior y tratándose de auxilios, ayudas o subsidios de vivienda por parte de entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios), **en razón de su autonomía**, la asamblea departamental o el concejo municipal, deben expedir la respectiva ordenanza o acuerdo que reglamente la postulación del subsidio familiar de vivienda en dinero o especie, reglamentación que debe ceñirse a los parámetros fijados por los artículos 5° a 9° de la Ley 3 de 1991, artículo 95 de la Ley 388 de 1997, artículo 76 de la Ley 715 de 2001, Ley 1537 de 2012, Decreto 1077 de 2015, artículo 85 de la Ley 1955 de 2019, Ley 2079 de 2021, Ley 2294 de 2023 y demás normas que regulen la materia.

Reglamentación que puede determinar, entre otros aspectos, lo relacionado con la modalidad del subsidio, la elegibilidad de proyectos, postulación, verificación, calificación, asignación, restitución y legalización del subsidio familiar de vivienda otorgado por la entidad territorial.

La Ley 1537 de 2012, determinó el esquema para la ejecución de proyectos de vivienda de interés social y prioritario, al establecer en su artículo 6°, reglamentado por el Decreto Nacional 2045 de 2012, lo siguiente:

«Artículo 6°. Financiación y desarrollo para los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario. *Reglamentado por el Decreto Nacional 2045 de 2012. Los recursos mencionados en el artículo anterior podrán ser transferidos directamente a los patrimonios autónomos que constituyan Fonvivienda, Findeter, las entidades públicas de carácter territorial o la entidad que determine el Gobierno Nacional.*

Para la constitución de patrimonios autónomos el Director o Representante Legal de la entidad respectiva celebrará directamente contratos de fiducia mercantil en los que las entidades del sector central y descentralizado por servicios del nivel nacional y territorial, o cualquier persona natural o jurídica, podrán ser aportantes de bienes o recursos, a título gratuito. Tanto la selección del fiduciario, como la celebración de los contratos para la constitución de los patrimonios autónomos y la ejecución y liquidación de los proyectos por parte de los referidos patrimonios, se regirá exclusivamente por las normas del derecho privado.

Las transferencias de recursos de Fonvivienda, o de la entidad que haga sus veces, a los patrimonios autónomos se tendrán como mecanismo de ejecución del Presupuesto General de la Nación.

Los patrimonios autónomos cuya constitución se autoriza en la presente ley podrán a su vez contratar fiducias mercantiles para la administración de los recursos aplicables a los proyectos de construcción de Vivienda de Interés Social prioritario, a las cuales podrán aportar activos fideicomitidos.

Los patrimonios autónomos que se constituyan, de acuerdo con el presente artículo, podrán adelantar procesos de convocatoria y selección de los constructores interesados en desarrollar los proyectos de vivienda y/o para la adquisición de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario. Tales procesos se rigen por el derecho privado. Las condiciones y criterios para la convocatoria, evaluación y selección de las propuestas para el desarrollo de los proyectos, así como las actividades de seguimiento y control de los mismos, serán definidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Con cargo a los recursos administrados por los patrimonios autónomos, estos asumirán los costos en que se incurra para el manejo y control de los recursos, los gastos de operación, y cualquier otro contrato que se requiera para la estructuración, desarrollo e implementación de esquemas previstos en esta ley. Igualmente, con los recursos administrados, los patrimonios autónomos podrán asumir el pago de los impuestos que recaigan sobre los inmuebles, hasta el momento de su entrega a los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda, y los impuestos que se generen por la transferencia de los inmuebles a los patrimonios autónomos y de estos a los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda.

En la convocatoria para el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario, se deberán exigir, como mínimo, los siguientes requisitos:

- 1. Que cuenten con experiencia específica mínima de cinco (5) años en ejecución de proyectos de vivienda.*
- 2. Que, en los últimos cinco años la persona jurídica y su representante legal, no hubieren sido sancionados, por incumplimientos contractuales relacionados con la construcción...»*

Por lo tanto, la Ley 1537 de 2012, permite la constitución de los patrimonios autónomos en los cuales se depositan los recursos públicos y de particulares así como de los beneficiarios. En el esquema propuesto por la Ley 1537 de 2012, pueden participar recursos públicos y de particulares, así como de beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, los cuales deben ser depositados en los patrimonios autónomos constituidos para la ejecución de los proyectos de vivienda, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6º y 8º³ de la Ley 1537 de 2012.

La selección del promotor podrá realizarse directamente por la entidad territorial, bajo los mecanismos públicos de contratación que sean viables para efectos de ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, cumpliendo con la normativa aplicable acorde a su régimen legal, o a través de las normas de derecho privado para el caso del esquema fiduciario. De todas maneras, es la entidad, quien en su autonomía territorial, define la figura jurídica a utilizar.

En el proceso de selección para llevar a cabo la elección del promotor, es viable que existan requisitos que garanticen la experiencia y capacidad para desarrollar el proyecto, tales como, experiencia específica mínima en ejecución de proyectos y no existan sanciones en un periodo determinado por incumplimientos contractuales relacionados con la construcción.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 95 de la Ley 388 de 1997, todas las asignaciones de subsidio familiar de vivienda en terrenos y las cesiones de que trata el artículo 58 de la Ley 9 de 1989, que realicen las entidades públicas se efectuarán mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos será plena prueba de la propiedad.

³ Ley 1537 de 2012. «**Artículo 8º. Administración de los recursos del subsidio.** Los beneficiarios de los subsidios asignados por el Gobierno Nacional y aquellos que asignen los entes territoriales, antes de la entrada en vigencia de la presente ley, siempre que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional, podrán autorizar su desembolso a cualquier patrimonio autónomo que se constituya por parte de Fonvivienda, Findeter, la entidad territorial respectiva o la entidad que determine el Gobierno Nacional, con el fin de promover y/o desarrollar proyectos para proveer soluciones de vivienda de interés prioritaria, sin que tal desembolso les otorgue la calidad de fideicomitentes. En todo caso, para el desembolso el beneficiario deberá contar con autorización previa de la entidad otorgante.

Los recursos correspondientes a subsidios familiares de vivienda que sean objeto de renuncia por parte de su beneficiario, que se venzan, o que correspondan a aquellos recuperados mediante actuaciones administrativas, podrán ser transferidos directamente, total o parcialmente, por parte de la entidad que los tenga a su cargo, a los patrimonios autónomos a los que hace referencia el presente artículo. Lo anterior, independientemente de la vigencia presupuestal en la que hayan sido asignados los subsidios.

Todos los recursos transferidos a los patrimonios autónomos, constituidos para el desarrollo de proyectos de vivienda, y los rendimientos financieros que estos generen, se destinarán al desarrollo de los referidos proyectos.

Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada u organismos internacionales de cooperación, podrán entregar bienes o transferir directamente recursos, a los patrimonios autónomos que se constituyan en desarrollo de la presente ley, a título gratuito sin que se requiera para ello el requisito de insinuación.

Los recursos para atención en vivienda, previstos en de la Ley 1448 de 2011, podrán formar parte de los patrimonios autónomos que se constituyan de acuerdo con este artículo, siempre y cuando estén destinados a otorgar subsidios de vivienda en especie a población desplazada adicionales a los que otorgaría según la regla de distribución que el Gobierno Nacional reglamentará de acuerdo con lo establecido en esta ley.

Parágrafo 1º. En el caso en que la entidad otorgante del subsidio tome la decisión de no prorrogar la vigencia de los mismos, previo a su vencimiento deberá surtir un proceso de notificación a los beneficiarios, de acuerdo con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo y en el reglamento que para el efecto expida el Fondo Nacional de Vivienda.

Parágrafo 2º. Las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV), pueden aportar los terrenos de su propiedad para el programa de acceso efectivo a la Vivienda de Interés Prioritario, siempre y cuando sus afiliados cumplan con los criterios de priorización y focalización que determine el Gobierno Nacional.»

Lo anterior permite concluir que es viable legalmente la asignación de un lote cuya propiedad hace parte entidad pública territorial (municipio), mediante la expedición de un acto administrativo (resolución), en la modalidad de subsidio familiar de vivienda en especie, bajo los parámetros establecidos en el respectivo Acuerdo expedido por el concejo municipal.

Por lo tanto, en materia de Subsidio Familiar de Vivienda, las entidades territoriales como entidades otorgantes, son autónomas en determinar las modalidades y condiciones de los subsidios que pretender otorgar bajo la administración de recursos propios; sin embargo, los criterios de focalización para establecer la población destinataria del subsidio, deben respetar los lineamientos establecidos por el Gobierno nacional, de conformidad 76 de la Ley 715 de 2001. Lo anterior significa que en la modalidad del subsidio familiar de vivienda en especie, en todo caso, debe estar dirigido a hogares en condición de vulnerabilidad y pobreza.

Respecto a la fiducia inmobiliaria, resulta importante señalar que su finalidad radica en servir de medio contractual que permita la administración de dineros destinados al desarrollo de un proyecto inmobiliario, que bien pueden ser aportados por los compradores interesados en adquirir un inmueble o por los propios fideicomitentes, usualmente a través de los denominados “crédito constructor”⁴.

Además de la administración de dinero, a través de la fiducia inmobiliaria se efectúa la administración de los bienes inmuebles sobre los cuales se desarrollará y ejecutará el proyecto inmobiliario.

Actualmente la fiducia inmobiliaria es definida por la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia Financiera de Colombia⁵, como el *«negocio fiduciario que, en términos generales, tiene como finalidad la administración de recursos y bienes afectos a un proyecto inmobiliario o a la administración de los recursos asociados al desarrollo y ejecución de dicho proyecto, de acuerdo con las instrucciones señaladas en el contrato»*.

La fiducia inmobiliaria presenta varias modalidades:

- Fiducia inmobiliaria de administración y pagos

En virtud del cual se transfiere un bien inmueble a la sociedad fiduciaria, sin perjuicio de la transferencia o no de otros bienes o recursos, para que administre el proyecto inmobiliario, efectúe los pagos asociados a su desarrollo de acuerdo con las instrucciones señaladas en el acto constitutivo y transfiera las unidades construidas a quienes resulten beneficiarios del respectivo contrato.

⁴ Estadísticas de Financiación de Vivienda, DANE, 2012, Bogotá D.C., “Se entiende por crédito constructor los giros realizados por la entidad financiadora a los constructores, una vez aprobado el crédito y de acuerdo con el avance del estado de la obra, se efectúan los pagos

⁵ Circular Básica Jurídica 034 de diciembre de 2018, Superintendencia Financiera de Colombia. Parte 2, Título. II, Capítulo 1, numerales. 8 y 8.2.

En desarrollo de este negocio la sociedad fiduciaria puede asumir la obligación de efectuar la escrituración de las unidades resultantes del proyecto inmobiliario.

- Fiducia inmobiliaria de tesorería

Tiene como finalidad principal encomendar a la sociedad fiduciaria la inversión y administración de los recursos en efectivo destinados a la ejecución de un proyecto inmobiliario.

- Fiducia inmobiliaria de preventas

Conlleva para la sociedad fiduciaria como obligación principal, efectuar el recaudo de los dineros provenientes de la promoción y consecución de interesados en adquirir inmuebles dentro de un proyecto inmobiliario. En este caso, la fiduciaria recibe los recursos como mecanismo de vinculación a un determinado proyecto inmobiliario y los administra e invierte mientras se cumplen las condiciones establecidas para ser destinados al desarrollo del proyecto inmobiliario⁶.

En ese sentido, la fiducia mercantil es un negocio jurídico bilateral, en el que intervienen tres partes; no obstante, en virtud del inciso 2º del artículo 1226 Código de Comercio, una persona puede ser al mismo tiempo fiduciante y fideicomisario, pero ello no suprime en modo alguno la posición contractual del fideicomisario.

Dentro de las partes de la fiducia inmobiliaria, están:

- Fideicomitente Constructor. Establece las condiciones sobre las cuales se desarrollará el proyecto de acuerdo con el punto de equilibrio definido, para la posterior entrega de los recursos.
- Fiduciaria. Recibe sumas de dinero destinadas a la separación de los inmuebles por parte de los adquirentes de las unidades y verifica el cumplimiento de las condiciones para la entrega de los recursos.
- Constructor. Las sumas recaudadas por la fiduciaria se transfieren al constructor, para el desarrollo del proyecto, cuando se cumplen las condiciones Comerciales, técnicas y jurídicas del proyecto (punto de equilibrio, permiso de ventas y licencia de construcción).

El contrato de fiducia, como todo contrato genera obligaciones y es por esta razón que los contratos de fiducia en el momento de ser celebrados por las partes deben gozar de todos los requisitos descritos por el Código Civil para obligarse:

⁶ Circular Básica Jurídica 034 de diciembre de 2018, Superintendencia Financiera de Colombia. Parte 2, Título. II, Capítulo 1, numerales 8.2.3.

- i) capacidad jurídica,
- ii) consentimiento libre de vicios,
- iii) objeto lícito, y
- iv) causa lícita.

Finalmente, de conformidad con el artículo 1244 del Código de Comercio será ineficaz toda estipulación que disponga que el fiduciario adquirirá definitivamente, por causa del negocio fiduciario, el dominio de los bienes fideicomitidos.

En ese sentido, será necesario revisar el contrato de fiducia y demás negocios jurídicos realizados por la entidad territorial para la ejecución de los proyectos de vivienda, con el fin de determinar las facultades y obligaciones de las partes (Fideicomitente Constructor, Fiduciaria, Constructor), teniendo como referente las normas que regulan el manejo de los bienes de las entidades municipales y otras normas de carácter nacional como el art. 197 de la ley 2294 y 277 de la ley 1955, entre otros.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en su petición radicada bajo el número 2025ER0035086, siendo oportuno reiterar que, en atención al derecho de petición en la modalidad de consulta, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con fundamento en los artículos 14 y 28⁷ 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

⁷ “**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.

Bogotá, D.C.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 24-06-2025 07:10
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0036531 Folio: 6 Anexos: 0 F.A.: 0
ORIGEN: 20107-GRUPO DE CONCEPTOS / MARISOL SERRANO RINCON
DESTINO: [REDACTED]
ASUNTO: CONSULTA - CUÓRUM ASAMBLEA GENERAL E IMPUGNACIÓN DE SUS DECISIONES EN LA
OBS

2025EE0036531



Asunto: Consulta – Cuórum asamblea general e impugnación de sus decisiones en la propiedad horizontal.
Radicados 2025ER0064696 del 26 de mayo de 2025
Recibida en la Oficina Asesora Jurídica el 27 de mayo de 2025

Cordial Saludo.

En atención a la consulta del asunto, en la cual presenta varias inquietudes relacionadas con el cuórum de la asambleas general de propietarios y la acción de impugnación de sus decisiones en un edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal definido en la Ley 675 de 2001; al respecto, se exponen algunas consideraciones en relación con su planteamiento, no sin antes señalar que esta Oficina Asesora Jurídica dentro de las funciones asignadas por el Decreto Ley 3571 de 2011¹, 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.

¹ "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 2005² 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. "LAS DECISIONES DE MAYORIA CALIFICADA, CORRESPONDEN AL 70% DE LOS COEFICIENTES DE LOS PROPIETARIOS TOTALES, O A LA DE LOS ASISTENTES A LA REUNIÓN DE ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA?"

2. ¿EN ASAMBLEA EXTRAORDINARIA DE COPROPIETARIOS SE PUEDEN APROBAR CUOTAS EXTRAORDINARIAS CON COEFICIENTE DE COPROPIEDAD TOTAL INFERIOR AL 70% Y QUE DICHA CUOTA SUPERE MAS DE CUATRO VECES EL VALOR DE LAS EXPENSAS COMUNES? ¿Cuál ES EL COEFICIENTE QUE SE DEBE EXIGIR PARA TAL APROBACIÓN DE GASTO EXTRAORDINARIO?"

3. ¿LAS NULIDADES DE LAS ASAMBLEAS DE COPROPIETARIOS ESTAN SOMETIDAS AL TERMINO DE CADUCIDAD DE DOS MESES (QUE SE REQUIERE PARA LA IMPUGNACIÓN) A PARTIR DE LA PUBLICACIÓN DEL ACTA RESPECTIVA?"

4. ¿QUE ACCIÓN JUDICIAL SE PUEDE INICIAR EN CASO DE NO HABERSE IMPUGNADO UN ACTA DENTRO DE LOS DOS MESES SIGUIENTES A SU PRESUNTA PUBLICACIÓN?"

5. ¿QUE REQUISITOS DEBEN CUMPLIR LOS PODERES QUE OTORGUEN COPROPIETARIOS PARA QUE LOS REPRESENTEN EN LAS ASAMBLEAS GENERALES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS?"

6. TIENEN DERECHO A VOZ Y VOTO LOS COPROPIETARIOS QUE SE ENCUENTRAN EN

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

MORA EN EL PAGO DE EXPENSAS COMUNES? (...)”.

Con el objeto de resolver la consulta elevada, esta Oficina Asesora Jurídica presenta los siguientes presupuestos:

A. Respuestas interrogantes 1, 2 y 6.

▪ **Asamblea general de propietarios.**

Respecto de la asamblea general, el inciso 2 del artículo 37 de la Ley 675 de 2001, dispone:

“Artículo 37. Integración y alcance de sus decisiones. La asamblea general la constituirán los propietarios de bienes privados, o sus representantes o delegados, reunidos con el quórum y las condiciones previstas en esta ley y en el reglamento de propiedad horizontal.

Todos los propietarios de bienes privados que integran el edificio o conjunto tendrán derecho a participar en sus deliberaciones y a votar en ella. El voto de cada propietario equivaldrá al porcentaje del coeficiente de copropiedad del respectivo bien privado.

Las decisiones adoptadas de acuerdo con las normas legales y reglamentarias, son de obligatorio cumplimiento para todos los propietarios, inclusive para los ausentes o disidentes, para el administrador y demás órganos, y en lo pertinente para los usuarios y ocupantes del edificio o conjunto.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Sobre el carácter ordinario y extraordinario de las reuniones de Asamblea general, el artículo 39 de la ley en comento, establece:

“Artículo 39. Reuniones. La Asamblea General se reunirá **ordinariamente** por lo menos una vez al año, en la fecha señalada en el reglamento de propiedad horizontal y, en silencio de este, dentro de los tres (3) meses siguientes al vencimiento de cada período presupuestal; con el fin de examinar la situación general de la persona jurídica, efectuar los nombramientos cuya elección le corresponda, considerar y aprobar las cuentas del último ejercicio y presupuesto para el siguiente año. La convocatoria la efectuará el administrador, con una antelación no inferior a quince (15) días calendario.

Se reunirá en forma extraordinaria cuando las necesidades imprevistas o urgentes del edificio o conjunto así lo ameriten, por convocatoria del administrador, del consejo de administración, del Revisor Fiscal o de un número plural de propietarios de bienes privados que representen por lo menos, la quinta parte de los coeficientes de copropiedad.

Parágrafo 1º. Toda convocatoria se hará mediante comunicación enviada a cada uno de los propietarios de los bienes de dominio particular del edificio o conjunto, a la última dirección registrada por los mismos. Tratándose de asamblea extraordinaria, reuniones no presenciales y de decisiones por comunicación escrita, en el aviso se

insertará el orden del día y en la misma no se podrán tomar decisiones sobre temas no previstos en este.

Parágrafo 2º. La convocatoria contendrá una relación de los propietarios que adeuden contribuciones a las expensas comunes.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Frente al caso de la consulta y considerando el carácter extraordinario de una Asamblea general de copropietarios, esta sólo debe ser convocada y realizada bajo los siguientes presupuestos:

- Ante necesidades imprevistas o urgentes del edificio o conjunto.
- El aviso de su convocatoria debe tener inserto el orden del día a desarrollar.
- No es procedente tomar decisiones sobre temas o asuntos no contemplados en el orden del día establecido en la convocatoria.

Para la determinación del coeficiente, el reglamento de propiedad horizontal de un edificio o conjunto, según la destinación, debió considerar lo establecido en los artículos 26 y 27 de la Ley 675 de 2001, respectivamente, de los cuales se puede precisar³ que:

- En propiedad horizontal residenciales, los coeficientes de copropiedad se calculan teniendo en cuenta la participación del área privada construida de cada bien de dominio particular, en el área total de todo el edificio o conjunto.
- En propiedad horizontal de uso comercial o mixto, los coeficientes de copropiedad se calculan de acuerdo con el valor inicial que represente una ponderación objetiva entre el área privada y la destinación y características de los mismos.
- En los parqueadores y depósitos, para el cálculo de los coeficientes se podrán ponderar los factores de área privada y destinación.
- El área privada libre del edificio o conjunto se determinará en proporción al área privada construida; no obstante, se deberán indicar los factores de ponderación utilizados en el reglamento de la copropiedad.

Bajo los presupuestos indicados, para establecer cada uno de los cuórum que se deben considerar para la celebración de la Asamblea de propietarios, así como para la adopción de decisiones una vez integrada, deberá consultarse el reglamento de la propiedad, documento en el cual se encuentran definidos los coeficientes de propiedad para cada bien de dominio privado y de esta forma, se conocerá a cuanto equivale el voto de cada uno de sus propietarios.

- **Cuórum deliberatorio, decisorio y calificado en Asambleas generales de edificios o conjuntos.**

Para el efecto, el 45 de la Ley 675 de 2001, dispone:

³ Concepto radicado N°. 2022EE0057574 del 15 de junio de 2022.

"Artículo 45. QUÓRUM Y MAYORÍAS. Con excepción de los casos en que la ley o el reglamento de propiedad horizontal exijan un quórum o mayoría superior y de las reuniones de segunda convocatoria previstas en el artículo 41, **la asamblea general sesionará con un número plural de propietarios de unidades privadas que representen por lo menos, más de la mitad de los coeficientes de propiedad, y tomará decisiones con el voto favorable de la mitad más uno de los coeficientes de propiedad representados en la respectiva sesión.**

*Para ninguna decisión, salvo la relativa a la extinción de la propiedad horizontal, **se podrá exigir una mayoría superior al setenta por ciento (70%) de los coeficientes que integran el edificio o conjunto.** Las mayorías superiores previstas en los reglamentos se entenderán por no escritas y se asumirá que la decisión correspondiente se podrá tomar con el voto favorable de la mayoría calificada aquí indicada.*

Las decisiones que se adopten en contravención a lo prescrito en este artículo serán absolutamente nulas."

Al respecto, es pertinente señalar que por disposición del artículo 37 de la norma ibidem, la asamblea general de una propiedad sometida a régimen de propiedad horizontal se constituye o integra por la reunión de los propietarios de los bienes privados, con el cuórum y las condiciones previstas en el reglamento, precisando que el voto de cada propietario "equivaldrá al porcentaje del coeficiente de copropiedad del respectivo bien privado".

Ahora, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 675 de 2001, se puede comprender que:

1. La asamblea general sólo puede sesionar con la integración de un número plural de copropietarios de unidades que representen más de la mitad de los coeficientes de propiedad. A este **cuórum** se le denomina **deliberatorio**, porque es el mínimo requerido para que la asamblea general, conformada por los propietarios, pueda realizar la sesión o reunión.

De no constituirse dicho cuórum para celebrar una asamblea convocada, procede la aplicación del artículo 41 de la Ley 675 de 2001, que se refiere a las reuniones de segunda convocatoria.

2. La asamblea general de una propiedad horizontal debe tomar decisiones con el voto favorable de la mitad más uno de los coeficientes de propiedad asistentes y representados en la respectiva sesión. Este cuórum se llama **decisorio**, porque sólo con la votación que represente ese número de coeficiente, puede entenderse que una decisión ha sido adoptada válidamente por la asamblea y puede obligar a quienes conformen la propiedad horizontal.
3. Para los casos expresamente señalados en el artículo 46 de la Ley 675/2001, se exige un cuórum con una mayoría del 70% de los coeficientes que integren el edificio o conjunto, esta clase de cuórum se denomina **cuórum calificado**,

que correspondería a las mayorías especiales requeridas para la adopción de determinadas decisiones por parte de la Asamblea general de propietarios.

Frente al establecimiento de esta clase de cuórum en el reglamento de los edificios o conjuntos, el legislador definió una restricción en el inciso 2 del artículo 45 de la Ley 675 de 2001, en el sentido que no pueden establecerse en tales reglamentos, mayorías que superen el 70%, salvo para decidir sobre la extinción de la persona jurídica que se somete al régimen de propiedad horizontal.

Sobre el cuórum calificado, la Ley 675 de 2011, en su artículo 46, señaló expresamente las decisiones respecto de las cuales la Asamblea general de propietarios debe acreditar su cumplimiento, así:

*"(...) **Artículo 46. Decisiones que exigen mayoría calificada.** Como excepción a la norma general, las siguientes decisiones requerirán mayoría calificada del setenta por ciento (70%) de los coeficientes de copropiedad **que integran el edificio o conjunto**:*

(...)

2. Imposición de expensas extraordinarias cuya cuantía total, durante la vigencia presupuestal, supere cuatro (4) veces el valor de las expensas necesarias mensuales.

3. Aprobación de expensas comunes diferentes de las necesarias.

(...)

PARÁGRAFO. Las decisiones previstas en este artículo no podrán tomarse en reuniones no presenciales, ni en reuniones de segunda convocatoria, salvo que en este último caso se obtenga la mayoría exigida por esta ley. (...)" (Subrayado y negrilla fuera de texto)

En cumplimiento de tales presupuestos, las decisiones que se adopten por parte de la Asamblea general se constituyen de obligatorio cumplimiento para todos los propietarios, inclusive para los ausentes o disidentes, para el administrador y demás órganos, y en lo pertinente para los usuarios y ocupantes del edificio o conjunto, tal y como lo dispone el inciso final del artículo 37 de la Ley 675 de 2001.

Así, conforme a la normativa citada, se resuelven sus interrogantes:

Interrogante 1: La mayoría calificada que refiere el artículo 46 de la Ley 675 de 2001, se refiere al 70% de los coeficientes de la copropiedad, es decir, aquellos que integran o componen el edificio o conjunto.

Interrogante 2: En una asamblea general, sea de carácter ordinario o extraordinario, para la adopción de decisión relativa a la imposición de una expensa extraordinaria (independiente de su monto) o diferente a las comunes, requiere mayoría calificada, es decir, el 70% de los coeficientes que integran el edificio o conjunto, una votación

que represente un porcentaje inferior a ello, implicaría que no fue aprobada la decisión de tal imposición.

Interrogante 6: Debido a que el artículo 37 de la Ley 675 de 2001 define quienes integran la asamblea general de propietarios y que tal presupuesto señala que *"la constituirán los propietarios de bienes privados, o sus representantes o delegados, reunidos con el quórum y las condiciones previstas en esta ley y en el reglamento de propiedad horizontal"*, esta Oficina Asesora Jurídica concluye que deberá consultarse el reglamento de la respectiva propiedad, para establecer su procedencia, es decir, sólo si el reglamento contempla esta medida, podría restringirse el derecho a voz y/o a voto de un copropietario en la asamblea general a causa de su mora en el pago por concepto de expensas comunes y previas las formalidades que para el efecto, allí se establezcan.

Sobre este supuesto fáctico, la Corte Constitucional en Sentencia T – 633 de 2003⁴, explicó:

"(...) De conformidad con la jurisprudencia reseñada en la primera parte de esta sentencia, la prohibición de asistir a la Asamblea General de Copropietarios no viola ningún derecho fundamental, pues corresponde a una medida legítima, que pueden tomar los órganos de administración de las propiedades horizontales, con el fin de procurar el pago de las cuotas de administración necesarias para el mantenimiento de los bienes de dominio común, buscando desjudicializar y solucionar pacíficamente los conflictos que se susciten entre los copropietarios y los órganos de administración.^[7] *Se enfatiza entonces que a través de la acción de tutela exclusivamente se puede cuestionar la validez de las decisiones de tales órganos en la medida en que con ellas se vulneren derechos fundamentales de los ocupantes (...)"*. (Subrayado fuera de texto)

B. Respuestas interrogantes 3 y 4.

▪ Impugnación de decisiones

Esta Oficina resalta que el mecanismo idóneo para validar si las decisiones que se adoptan en la Asamblea general de la propiedad horizontal se ajustan a derecho, es de instancia judicial, conforme a la figura jurídica de que trata el artículo 49 de la Ley 675 de 2001, el cual indica:

"ARTÍCULO 49. IMPUGNACIÓN DE DECISIONES. *El administrador, el Revisor Fiscal y los propietarios de bienes privados, podrán impugnar las decisiones de la asamblea general de propietarios, cuando no se ajusten a las prescripciones legales o al reglamento de la propiedad horizontal."*

De acuerdo con el artículo anterior, se encuentran facultados para impugnar las decisiones adoptadas en la asamblea general, el administrador, el revisor fiscal y los

⁴ Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-633-03.htm> (Consultado el 16/06/2025)

propietarios de bienes privados.

Así, las decisiones tomadas por la asamblea de la copropiedad y que presuntamente contraríen la Ley 675 de 2001, por competencia, podrán ser impugnadas ante los jueces de la república, de acuerdo con el procedimiento establecido para ello en el artículo 390 del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, el cual dispone:

"Se tramitarán por el procedimiento verbal sumario los asuntos contenciosos de mínima cuantía, y los siguientes asuntos en consideración a su naturaleza:

<Numeral corregido por el artículo 7 del Decreto 1736 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Controversias sobre propiedad horizontal de que tratan los artículos 18 y 58 de la Ley 675 de 2001. (...)"

Para el efecto, tal acción judicial debe interponerse dentro del plazo de dos (2) meses siguientes a la fecha del acta de Asamblea general de propietarios, objeto de impugnación. Al respecto, la referida norma establece:

*"(...) **Artículo 382. Impugnación de actos de asambleas, juntas directivas o de socios.** La demanda de impugnación de actos o decisiones de asambleas, juntas directivas, juntas de socios o de cualquier otro órgano directivo de personas jurídicas de derecho privado, solo podrá proponerse, so pena de caducidad, dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha del acto respectivo y deberá dirigirse contra la entidad. Si se tratare de acuerdos o actos sujetos a registro, el término se contará desde la fecha de la inscripción.*

En la demanda podrá pedirse la suspensión provisional de los efectos del acto impugnado por violación de las disposiciones invocadas por el solicitante, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado, su confrontación con las normas, el reglamento o los estatutos respectivos invocados como violados, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. El demandante prestará caución en la cuantía que el juez señale. El auto que decrete la medida es apelable en el efecto devolutivo. (...)" (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Ahora, respecto de los requisitos de la demanda, el artículo 82 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) señala:

*"(...) **Artículo 82. Requisitos de la demanda.** Salvo disposición en contrario, la demanda con que se promueva todo proceso deberá reunir los siguientes requisitos:*

1. La designación del juez a quien se dirija.

2. El nombre y domicilio de las partes y, si no pueden comparecer por sí mismas, los de sus representantes legales. Se deberá indicar el número de identificación del demandante y de su representante y el de los demandados si se conoce. Tratándose de personas jurídicas o de patrimonios autónomos será el número de identificación tributaria (NIT).

3. El nombre del apoderado judicial del demandante, si fuere el caso.

4. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad.
5. Los hechos que le sirven de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.
- 6. La petición de las pruebas que se pretenda hacer valer, con indicación de los documentos que el demandado tiene en su poder, para que este los aporte.**
7. El juramento estimatorio, cuando sea necesario.
8. Los fundamentos de derecho.
9. La cuantía del proceso, cuando su estimación sea necesaria para determinar la competencia o el trámite.
10. El lugar, la dirección física y electrónica que tengan o estén obligados a llevar, donde las partes, sus representantes y el apoderado del demandante recibirán notificaciones personales.
11. Los demás que exija la ley. (...)” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

De la norma citada, se resalta lo expuesto en el numeral 6, en consideración que reconoce que es procedente referir las pruebas que se encuentren en poder del demandado, como lo sería el acta de Asamblea general de propietarios de un edificio o conjunto sometido a propiedad horizontal.

En ese sentido, esta Oficina encuentra procedente concluir que el acta de Asamblea general de propietarios de un edificio o conjunto sometido a propiedad horizontal no es un requisito de presentación de la demanda, pero sí un requisito para debatir y desarrollar el litigio, por lo que será indispensable, desde la interposición de la demanda y en caso que no se cuente con la copia de la respectiva acta, solicitar al Juez que ordene la incorporación de la prueba que no ha sido posible obtener de quien tendría la calidad de demandado (es decir, del edificio o conjunto como persona jurídica).

Bajo los presupuestos indicados, se concluye respecto de los interrogantes planteados:

Interrogante 3: El término de caducidad para la acción judicial de impugnación de las decisiones de asamblea general de propietarios se debe contabilizar desde la fecha del acta y, a juicio de esta Oficina, este documento no es un requisito para la demanda, pues en caso que no sea posible obtenerla, en el escrito de la demanda podrá solicitarse al juez pueda requerir la prueba del demandado.

Interrogante 4: La Ley 675 de 2001 no contempla otra acción judicial como mecanismo para impugnar las decisiones de asamblea general. Sin embargo, su

artículo 58 contempla la posibilidad de acudir a los mecanismos alternos de solución de conflictos (entre los cuales el más conocido es la conciliación⁵).

C. Respuesta interrogante 5 – Poder para actuar y representar en Asamblea general de propietarios.

Cabe señalar que la Ley 675 de 2001 no establece aspectos relacionados con la autenticación de los poderes, y los requisitos sobre estos, de ahí que es importante dejar claro que el tema puede ser objeto de regulación en el reglamento de propiedad horizontal, siempre y cuando con sus disposiciones no se contraría lo dispuesto en normas generales que se refieren a continuación y aplicables al caso.

Sobre el asunto es necesario abordar en primera medida la definición de *mandato*, por lo que se acude al artículo 2142 del Código Civil, que señala:

"ARTICULO 2142. <DEFINICIÓN DE MANDATO>. *El mandato es un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera.*

La persona que concede el encargo se llama comitente o mandante, y la que lo acepta apoderado, procurador, y en general mandatario."

A su vez, el mismo código contempla que el contrato de mandato se perfecciona con la aceptación expresa o tácita del mandatario:

"ARTICULO 2150. <PERFECCIONAMIENTO DEL MANDATO>. *El contrato de mandato se reputa perfecto por la aceptación del mandatario. La aceptación puede ser expresa o tácita.*

Aceptación tácita es todo acto en ejecución del mandato.

Aceptado el mandato no podrá disolverse el contrato sino por mutua voluntad de las partes."

De igual manera, el artículo 2149 del Código en comento, establece que: *"el encargo que es objeto del mandato puede hacerse por escritura pública o privada, por cartas, verbalmente o de cualquier otro modo inteligible, y aún por la aquiescencia tácita de una persona a la gestión de sus negocios por otra"*.

Al respecto es necesario resaltar, que el representante o delegado actúa en calidad de representante de quien lo faculta, y que la ley que contiene el régimen de propiedad horizontal no establece formalismos que se deban cumplir para delegar el derecho de ser representado por otro propietario o tercero ante la asamblea.

Así las cosas, es pertinente indicar que la facultad otorgada por la ley para que los propietarios puedan designar un representante o delegado está dispuesta para garantizar el derecho a la participación que estos ostentan para la toma de decisiones

⁵ Ley 2220 de 2022. «Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones.»

en relación con el funcionamiento de la copropiedad, adicionalmente, las decisiones adoptadas por el representante o delegado autorizado por el propietario de una unidad privada para participar en la asamblea general en su nombre, con voz y voto, generan efectos jurídicos que comprometen directamente al representado, resaltando que siempre se debe tener en cuenta que el poder o autorización de delegación contenga las facultades de manera expresa.

En ese sentido, será necesario consultar lo contemplado en el reglamento del conjunto o edificio frente al particular, ya que vía reglamento se pueden determinar y establecer aquellos presupuestos que desea regular la asamblea de copropietarios, siempre y cuando no sea contrario a la Constitución ni la ley.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en su consulta radicada bajo el número 2025ER0064696, 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 28⁶ 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:

Marisol Serrano Rincón
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

⁶ **"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.

Bogotá, D.C.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 24-06-2025 07:26
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0036535 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 70102 GRUPO DE CONCEPTOS / MARISOL SERRANO RINCON
DESTINO
ASUNTO CONSULTA - APLICACIÓN ARTÍCULO 17 LEY 1537 DE 2012 - PROYECTOS DE VIVIENDA DE
OBS

2025EE0036535



ASUNTO: Consulta – Aplicación artículo 17 Ley 1537 de 2012 – Proyectos de vivienda de interés prioritario financiados por el Gobierno nacional.
Radicado 2025ER0070065 del 06/06/2025
Recibido en la Oficina Asesora Jurídica el 06/06/2025

Reciba un cordial saludo.

En atención a la consulta del asunto, a través de la cual plantea inquietudes relacionadas con la interpretación y alcance del artículo 17 de la Ley 1537 de 2012 *"Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones"*; al respecto comedidamente se exponen algunas consideraciones en relación con las inquietudes allí planteadas, no sin antes señalar que esta Oficina Asesora Jurídica dentro de las funciones asignadas por el artículo 7 del Decreto Ley 3571 de 2011¹, 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.

¹ "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 2005² 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.

CONSULTA:

"(...) han interpuesto recurso de reposición contra la decisión administrativa mediante la cual no se reconoció el beneficio de estratificación socioeconómica permanente en estrato uno por un período de 10 años a un conjunto de viviendas Denominado (...) de interés prioritario (VIP -VIPA), bajo el argumento de que dichas unidades deben ser beneficiarias del artículo 17 de la Ley 1537 de 2012.

Según lo manifestado, se alega que las viviendas hacen parte de un programa de interés social (VIPA), y por tanto deberían ser consideradas como financiadas por el Gobierno Nacional, aun cuando parte de la financiación proviene de aportes privados u otras fuentes.

(...)
*Del análisis documental y técnico del proyecto presentado, se establece que el mismo **no fue financiado en su totalidad con recursos del Gobierno Nacional**, sino que incluyó aportes de otras fuentes, como financiación privada, recursos de la entidad territorial o inversión directa de los beneficiarios.*
(...)

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

Por todo lo expuesto arriba, (...) solicito muy comedidamente, se sirvan colaborarnos con EL CONCEPTO que emita la entidad (...)"

Con el objeto de atender la consulta, se presenta el siguiente marco normativo y su contexto:

▪ **Concepto de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario.**

De conformidad con el artículo 44 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 91 de la Ley 388 de 1997³, se entiende por Viviendas de Interés Social⁴ "(...) *aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos*".

El precitado artículo contempla además que:

"En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares" teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.

En todo caso, los recursos en dinero o en especie que destinen el Gobierno Nacional, en desarrollo de obligaciones legales, para promover la vivienda de interés social se dirigirá prioritariamente a atender la población más pobre del país, de acuerdo con los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y los resultados de los estudios de ingresos y gastos. (...)" (Subrayado y negrilla fuera de texto)

La misma norma, en su parágrafo 2º, refiere:

"PARAGRAFO 2o. El precio de este tipo de viviendas corresponderá al valor de las mismas en la fecha de su adquisición o adjudicación."

En cumplimiento de este mandato legal, en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 expedido a través de la Ley 2294 de 2023⁵, en su artículo 293, presentó, además de la definición de vivienda de interés social, los precios máximos de la vivienda de interés social y **vivienda de interés prioritario**, así:

"Artículo 293. Concepto de Vivienda de Interés Social. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, la vivienda de interés social es aquella que se desarrolla para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico,

³ Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones

⁴ También puede considerarse la definición de la vivienda de interés social establecida en el numeral 2.1 del artículo 2.1.1.1.1.1.2 del Decreto 1077 de 2015⁴, así: "(...) **2.1 Vivienda de Interés Social (VIS).** Es aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es el que se establezca en las normas que regulan la materia para este tipo de viviendas."

⁵ "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"

arquitectónico y de construcción sostenible, y cuyo valor no exceda de 135 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV). **El valor máximo de la vivienda de interés prioritario será de 90 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV).**

El Gobierno nacional podrá establecer excepcionalmente, a partir de estudios técnicos, valores máximos hasta por 150 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV) para este tipo de viviendas, cuando se presente alguna o varias de las siguientes condiciones:(...)” (Subrayas fuera de texto)

Bajo el presupuesto legal citado, en la actualidad, el **precio máximo** definido por el Gobierno nacional para la Vivienda de Interés Prioritario corresponde a:

- a. Vivienda de interés prioritario – VIP el precio no puede superar los 90 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- b. VIP de renovación urbana el precio puede ser superior a los 90 salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin exceder los 110 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- c. Para determinadas zonas del país, el legislador otorgó facultad a este Ministerio, de incrementar el precio máximo de este tipo de viviendas de interés social o interés prioritario, sin exceder 150 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Así las cosas, el concepto de vivienda de interés prioritario está delimitado por su precio, es decir, será de interés prioritario aquella vivienda cuyo valor, para el periodo comprendido por el actual Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, no supere los 90 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para el caso particular, en materia de estratificación, en principio, corresponderá a la entidad territorial verificar el valor de las viviendas para el año de su adquisición, a fin de establecer si es o no de interés prioritario – VIP; esto conforme a cada plan nacional de desarrollo y su respectiva reglamentación.

▪ **Aplicación e interpretación del artículo 17 de la Ley 1537 de 2012.**

El artículo 17 de la Ley 1537 de 2012, establece:

"Artículo 17. Estrato socioeconómico de los proyectos financiados por el Gobierno Nacional. A fin de promover desarrollos urbanísticos de alta calidad y la sostenibilidad de la vivienda respecto de su urbanismo y de la prestación de servicios, se considerarán como estrato socioeconómico uno las viviendas de interés prioritario durante los diez (10) años siguientes al registro de la adquisición de la vivienda en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Una vez transcurrido ese plazo se procederá a la actualización del estrato de acuerdo a la normatividad vigente.

En el caso de las víctimas de desplazamiento forzado, la permanencia de su vivienda en estrato socioeconómico 1 durará hasta tanto haya concluido su reparación integral."

Para la correcta comprensión del artículo 17 de la Ley 1537 de 2012, es indispensable hacer referencia al propósito definido por el legislador, así como los lineamientos allí contenidos. Al respecto, el artículo 1 de la referida ley establece que su objeto es señalar las competencias, responsabilidades y funciones de entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial y el financiamiento de vivienda.

Se resalta que, dentro de los objetivos de dicha ley, se señaló expresamente el consistente en *"Establecer herramientas para la **coordinación de recursos y funciones de la Nación y las entidades territoriales.**"* (Negrilla fuera de texto)

Concomitante con los objetivos, la Ley 1537 de 2012 estableció en su artículo 2, los lineamientos para el desarrollo de la política de vivienda, dentro de los cuales se resaltan los siguientes:

"(...)

a) *Promover mecanismos para estimular la construcción de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario;*

(...)

d) *Aportar bienes y/o recursos a los patrimonios autónomos constituidos para el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario;*

e) *Adelantar las acciones necesarias para identificar y habilitar terrenos para el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario;(...)"*

Ahora, de forma específica, el artículo 3 de la norma ibidem, definió la **coordinación entre las entidades nacionales y territoriales** indicando que se referirá, entre otros aspectos, a la articulación de las políticas y programas nacionales con los establecidos en los municipios y departamentos, así como la disposición y transferencia de recursos e inmuebles para el desarrollo de programas de vivienda de interés prioritario.

Bajo los presupuestos legales expuestos, resulta claro que con ocasión al mandato de la Ley 1537 de 2012, la Nación y las entidades territoriales tienen un deber coordinación para el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario, así como las diversas gestiones que implican su desarrollo.

En el marco de los lineamientos y aspectos que garantizarían el cumplimiento de los objetivos de la Ley 1537/2012, el capítulo II de esta normativa denominado *"Acceso efectivo a la Vivienda de Interés Prioritario"*, definió varios presupuestos relativos a

los recursos y **financiamiento para el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario**, que consistieron principalmente en:

- Definición de criterios de este Ministerio para la distribución de recursos del presupuesto general de la Nación asignados al Fondo Nacional de Vivienda, para su aplicación especialmente en municipios de categorías 4, 5 y 6, con inventario de predios presentados para la realización de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario.
- La constitución de patrimonios autónomos para administración de los recursos, los cuales podrían integrarse además de los recursos del presupuesto general de la Nación, por los bienes o recursos aportados por las mismas entidades territoriales, para la **construcción y/o adquisición de proyectos de vivienda de interés prioritario** según convocatoria y selección adelantada en el marco de un contrato de fiducia mercantil.
- El parágrafo 3 del artículo 6, referente a la "*Financiación y desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario*" se precisa que dicha política de vivienda consistiría en programas sucesivos para el suministro de una determinada cantidad de subsidios en especie.
- En su artículo 10, se dispuso que la transferencia, entrega y legalización del subsidio en especie a los hogares beneficiarios, una vez culminados los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario, en el sector urbano, se realizaría conforme a las condiciones definidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (Se anota que en el sector rural y para hasta el año 2019, correspondía al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).

De otro lado, el mismo marco normativo en su artículo 12 original, habilitó que las viviendas resultantes de los **proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales** podrían asignarse a título de subsidio en especie a población priorizada y focalizada por el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social.

Hasta este punto, como se ha resaltado, los proyectos de vivienda de interés prioritario de que trata la Ley 1537/2012 plantean la financiación por parte del Gobierno nacional como por las entidades territoriales, quienes podían destinar o aportar bienes y/o recursos para su ejecución, lo que implica sin lugar a duda, que se ejecutaran con participación total o parcial de una u otra parte, en cumplimiento de los lineamientos y aspectos definidos por el legislador para concretar su coordinación y articulación.

En el marco de tales proyectos, el legislador previó en los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 1537/2012, los siguientes complementos para los beneficiarios que accedieran a los proyectos de vivienda de interés prioritario con subsidio familiar de vivienda:

1. En programas de vivienda gratuita (es decir, a título de subsidio en especie), acompañamiento familiar y social, estrategia que con ocasión a la modificación incorporada con el artículo 212 de la Ley 1955 de 2019, se dispuso su deber de implementar y ejecutar, en los municipios y distritos (art. 15).
2. Permanencia de los beneficiarios de subsidios de vivienda de los valores de las variables de habitabilidad obtenidos en la encuesta del SISBÉN que tenían al momento de la asignación del subsidio durante 10 años siguientes al registro de la adquisición de la vivienda en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (art. 16).
3. Las viviendas de interés prioritario se considerarían como estrato socioeconómico uno, durante los diez (10) años siguientes al registro de la adquisición de la vivienda en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. En el caso que el hogar beneficiario corresponda a víctimas de desplazamiento forzado, la permanencia en estrato 1 permanecerá hasta tanto haya concluido su reparación integral.

Así las cosas, el precepto definido en el artículo 17 de la Ley 1537 de 2012, hace parte del objetivo consistente en definir apoyos a los hogares o familias que resultaran beneficiadas en el marco del subsidio familiar de vivienda en especie (gratuita) dispuesto en tal normativa y que fue reglamentado en el Decreto 1921 de 2012, compilado en el Decreto 1077 de 2015 e inicialmente definido por este Ministerio en la Resolución No. 0937 del 28 de diciembre de 2012, posteriormente derogada por la Resolución No. 119 de 2015, relativas al "*Programa de Vivienda Gratuita*"⁶ que implicaba la constitución de patrimonios autónomos derivados para el desarrollo de proyectos de construcción, por ejemplo, cuando las entidades territoriales aportaban lotes para su ejecución.

En consecuencia, el beneficio de que trata el artículo 17 de la Ley 1537 de 2012, es aplicable a las viviendas de interés prioritario en el marco del subsidio familiar de vivienda en especie (gratuita) reglamentado en el Decreto 1921 de 2012, compilado en el Decreto 1077 de 2015 (ver artículos 2.1.1.2.1.1.1 al 2.1.1.2.1.4.11), lo que implica que el Gobierno nacional realice **financiación total o parcial**, según si la entidad territorial realizó aportes en bienes o recursos para la ejecución del proyecto de vivienda.

Por lo anterior, los apoyos definidos en la Ley 1537 de 2012, que no sólo se refieren al relativo a la estratificación de la vivienda de interés prioritario contemplado en el

⁶ **Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie (SFVE):** Para efectos de esta sección, este subsidio equivale a la transferencia de una vivienda de interés prioritario al beneficiario.

Programa de Vivienda Gratuita: Es el programa que adelanta el Gobierno nacional con el propósito de entregar viviendas de interés prioritario, a título de subsidio en especie, a la población vulnerable referida en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012.

artículo 17, aplican indistintamente del porcentaje de participación del Gobierno nacional en la financiación de los proyectos para la compra o adquisición del proyecto, es decir, sea total o parcial, en el marco de los objetivos que planteó el legislador.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en su petición radicada bajo el número 2025ER0070065, 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 28⁷ 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:

Marisol Serrano Rincón
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

⁷ **"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.

Bogotá, D.C.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 24-06-2025 07:53
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0036547 Folio: 6 Anexos: 0 F.A.: 0
ORIGEN: 70102 GRUPO DE CONCEPTOS / MARISOL SERRANO RINCON
DESTINO: [REDACTED]
ASUNTO: CONSULTA - PRECIO DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL VIS O VIP Y NORMATIVA DE
OBS: [REDACTED]

2025EE0036547



Asunto: Consulta – Precio de la vivienda de interés social VIS o VIP y normativa de protección al consumidor.
Radicados 2025ER0077060 del 18 de junio de 2025
Recibida en la Oficina Asesora Jurídica el 20 de junio de 2025

Cordial Saludo.

En atención a la consulta del asunto, en la cual presenta inquietudes relacionadas con la legalidad de un cobro realizado por una constructora en el marco de un contrato de compraventa de vivienda de interés social; al respecto, se exponen algunas consideraciones en relación con su planteamiento, no sin antes señalar que esta Oficina Asesora Jurídica dentro de las funciones asignadas por el Decreto Ley 3571 de 2011¹, 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.

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

¹ "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. (...)"

particular. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-542 de 2005² 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

"(...) mi hija compró un apartamento vis, desde el año 2023 ha venido haciendo sus pagos, de cuota inicial, ya está terminando, y ahora la constructora dice que subió y que debe pagar más por el apto desde un inicio se pactó por 206 millones hay un documento y ahora la llamaron y le dijeron que como no había firmado escrituras debe pagar ahora 209 millones, que en unos días le llegara vía correo el valor del aumento. Agradezco su atención y su información si es legal lo que están haciendo o no, y que se debe hacer, pues aun no le han entregado el apto, la constructora es (...), el proyecto es (...) ubicado en Fontibón, Bogotá (...) adjunto evidencia del pago inicial pactado (...)". (Subrayado fuera de texto)

Previo a resolver la consulta, esta Oficina Asesora considera pertinente presentar los presupuestos, que le precisarán a la peticionaria el ámbito de competencia bajo el cual se resolverá la consulta por parte de este Ministerio:

- i. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene como principal propósito 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**

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

financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

- ii. Su competencia legal no está enmarcada en funciones de inspección, vigilancia y control de ningún sujeto de la política pública que formula, por lo que no podría entrar a evaluar y calificar la legalidad o no de una conducta, independientemente de su actor.
- iii. La Superintendencia de Industria y Comercio es la entidad facultada para ejercer inspección, vigilancia y control sobre los diferentes agentes del mercado en procura de los derechos de los consumidores, por lo que puede instruir a los sujetos objeto de vigilancia frente al debido cumplimiento de la normativa que enmarca tal protección y ejercer facultad sancionatoria ante una presunta vulneración.

De esta manera, se presentará la siguiente temática, para que a partir de ella, la peticionaria comprenda el alcance de las normas que regulan la vivienda de interés social y distinga que las relaciones contractuales que surgen entre comprador y vendedor de tal vivienda, es de carácter privado y se rige por lo acuerdos establecidos en el respectivo documento que establece el negocio.

1. Del precio de la vivienda de interés social.

De acuerdo con el artículo 91 de la Ley 388 de 1997³, se entiende por Vivienda de Interés Social⁴ como "(...) *aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos*".

El precitado artículo contempla además que, "**En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares** teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda. (...)” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

La misma norma, en su parágrafo 2º, refiere:

"PARAGRAFO 2o. El precio de este tipo de viviendas corresponderá al valor de las mismas en la fecha de su adquisición o adjudicación."

En cumplimiento de este mandato legal, en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" expedido a través de la Ley 2294 de 2023⁵, en su artículo 293, se presentaron, además de la definición de vivienda de

³ Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones

⁴ También puede considerarse la definición de la vivienda de interés social establecida en el numeral 2.1 del artículo 2.1.1.1.1.1.2 del Decreto 1077 de 2015⁴, así: "(...) **2.1 Vivienda de Interés Social (VIS)**. Es aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es el que se establezca en las normas que regulan la materia para este tipo de viviendas."

⁵ "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"

interés social, los precios máximos de la vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario, así:

"Artículo 293. Concepto de Vivienda de Interés Social. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, la vivienda de interés social es aquella que se desarrolla para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción sostenible, y **cuyo valor no exceda de 135 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV)**. El valor máximo de la vivienda de interés prioritario será de 90 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV).

El Gobierno nacional podrá establecer **excepcionalmente**, a partir de estudios técnicos, valores máximos hasta por 150 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV) para este tipo de viviendas, cuando se presente alguna o varias de las siguientes condiciones:

A) Cuando las viviendas incorporen criterios de sostenibilidad adicionales a los mínimos que defina el Gobierno nacional.

B) Cuando las viviendas de acuerdo a lo definido por el CONPES 3819 de 2014 o el que lo modifique, se encuentren ubicadas en ciudades uninodales cuya población supere los trescientos mil (300.000) habitantes, o en aglomeraciones urbanas cuya población supere quinientos mil (500.000) habitantes.

C) Cuando las viviendas se encuentren en territorios de difícil acceso, o respondan a características culturales, geográficas, económicas o climáticas específicas, en las condiciones que defina el Gobierno nacional.

El Gobierno nacional podrá establecer, a partir de estudios técnicos, un valor superior a los 135 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV) en los departamentos de Amazonas, Guaviare, Guainía, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Putumayo, Chocó, Vaupés y Vichada, reconociendo el costo de materiales de construcción y su transporte, mano de obra y su enfoque diferencial.

El Gobierno nacional definirá, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un plazo inferior a un año desde la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones socio económicas que deben cumplir los hogares, los mecanismos aplicables para ser elegibles en la política habitacional, las características mínimas de habitabilidad de la vivienda y su entorno, así como las medidas activas y/o pasivas de sostenibilidad que deben incluir las viviendas de interés social.

Parágrafo Primero. El precio máximo de la vivienda de interés social (VIS) será de ciento cincuenta (150) SMLMV, en los distritos y municipios para los cuales el Gobierno nacional, en vigencia del artículo 85 de la Ley 1955 de 2019, haya definido ese precio máximo. Lo anterior, sin perjuicio del precio máximo dispuesto en este artículo para la VIS que se ejecute en el marco de programas y/o proyectos de renovación urbana.

Parágrafo Segundo. Hasta tanto el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamente lo establecido en el presente artículo, tratándose de programas y/o proyectos de renovación urbana, la vivienda de interés

social podrá tener un precio superior a los 135 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV), sin que éste exceda de 175 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV). La vivienda de interés prioritario en renovación urbana podrá tener un precio superior a 90 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV), sin que éste exceda de 110 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV). (...)”
(Subrayas fuera de texto)

Bajo el presupuesto legal citado, en la actualidad, el **precio máximo** para la vivienda VIS definido por el Gobierno nacional corresponde a:

- a. Vivienda de interés social – VIS el precio no puede superar los 135 salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- b. Para determinadas zonas del país, el legislador otorgó facultad a este Ministerio, de incrementar el precio máximo de las viviendas VIS, sin exceder 150 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- c. VIS de renovación urbana, el precio puede ser superior a 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin exceder 175 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En ese orden de ideas, sobre el precio de la vivienda de interés social, resulta claro que ha sido el legislador quien definió su tope, el cual fue expresado en salarios mínimos mensuales legales vigentes y se ha determinado para el periodo de vigencia del actual plan nacional de desarrollo, esto es para los años comprendidos entre el 2022 – 2026, **en 135 smmlv para el caso de la vivienda de interés social.**

Al respecto, se aclara en todo caso, que las personas naturales o jurídicas que comercialicen proyectos de vivienda de interés social deben sujetarse a los topes definidos en la política pública para concretar el derecho a la vivienda digna consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política.

De otro lado, considerando el interrogante planteado por la peticionaria y relativos al precio de la vivienda de interés social ofertado por una constructora, esta Oficina Asesora estima conveniente precisar que:

1. Las actividades de comercialización, promoción y publicidad de los proyectos constructivos de vivienda por parte de las constructoras, independientemente de si estas son o no VIS o VIP (vivienda de interés prioritario), se rigen por el derecho comercial y se encuentran sometidas al régimen de protección al consumidor definido en la Ley 1480 de 2011.
2. Las relaciones precontractuales, contractuales y poscontractuales de los vendedores y posibles compradores que se deriven de tales actividades de comercialización de proyectos de vivienda, son ajenas a este Ministerio y se rigen por el derecho civil y comercial, según el negocio jurídico que se pretenda realizar.
3. Sobre las actividades de comercialización, promoción y publicidad de los proyectos constructivos de vivienda por parte de las constructoras, dado a que

corresponde a una relación entre agentes del mercado y consumidores de productos y servicios, ejerce inspección, vigilancia y control la Superintendencia de Industria y Comercio.

Para mayor ilustración, pese a que no corresponde a normativa a cargo de esta cartera Ministerial, se expondrá la siguiente temática, a partir de la cual se resolvería el interrogante de la peticionaria consistente en *¿qué se debe hacer?*:

2. Protección contractual al consumidor inmobiliario – Ley 1480 de 2011.

A las actividades de comercialización, promoción y publicidad de los proyectos constructivos de vivienda, le son aplicables las normas de protección al consumidor contenidas en la Ley 1480 de 2011 *"Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones"*.

Al respecto, el legislador estableció la obligación de información a cargo del productor de un bien o servicio, para proteger a la parte débil en esa relación de consumo (consumidor), quien tomará una decisión económica con fundamento en la información que suministre el vendedor.

Para el efecto, el artículo 23 de la Ley 1480 de 2011⁶ estableció el deber de información, así:

"Artículo 23. Información mínima y responsabilidad. Los proveedores y productores deberán suministrar a los consumidores información, clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos que ofrezcan y, sin perjuicio de lo señalado para los productos defectuosos, serán responsables de todo daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información. En todos los casos la información mínima debe estar en castellano. (...)"
(Subrayas fuera de texto)

De la misma manera, el artículo 24 de la precitada ley señaló que la información mínima que debe suministrar el proveedor debe comprender lo relacionado a las garantías que le asisten al consumidor y el precio. Con respecto a este último, el artículo 26 de la Ley 1480 de 2011 indica que:

"Artículo 26. Información pública de precios. El proveedor está obligado a informar al consumidor en pesos colombianos el precio de venta al público, incluidos todos los impuestos y costos adicionales de los productos. El precio debe informarse visualmente y el consumidor solo estará obligado a pagar el precio anunciado. Las diferentes formas que aseguren la información visual del precio y la posibilidad de que en algunos sectores se indique el precio en moneda diferente a pesos colombianos, serán determinadas por la Superintendencia de Industria y Comercio. (...)"
(Subrayas fuera de texto)

Ahora, en el marco de las facultades de inspección, vigilancia y control que le son

⁶ Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones

atribuidas a la Superintendencia de Industria y Comercio, en principio, la Circular Única de dicha entidad, instruía a las personas naturales o jurídicas que comercialicen, promocionen y/o publiquen proyectos constructivos destinados a vivienda para que en la propaganda comercial se indicara el precio del producto, el cual debía corresponder al precio total del mismo, incluidos los impuestos o cualquier cargo adicional a que hubiere lugar y anunciarse en forma clara, visible y legible.

En la actualidad, con la expedición de su **Circular Externa No. 004 del 12 de noviembre de 2024**⁷, la Superintendencia de Industria y Comercio decidió modificar el numeral 2.16 del Capítulo Segundo del Título II de la Circular Única de la misma entidad, el cual, con relación al **deber de informar** que tienen a cargo las personas naturales o jurídicas que comercialicen, promocionen y/o publiquen proyectos constructivos destinados a vivienda, les instruyó, entre otros, en el siguiente sentido:

"(...)

2.16.1 Deber de informar en las piezas publicitarias.

De acuerdo con los Capítulos Únicos de los Títulos [V](#) y [VI](#) de la Ley 1480 de 2011, para promover la venta de proyectos inmobiliarios en toda pieza publicitaria se deben informar las especificaciones del bien, lo cual comprende, como mínimo, el área privada construida, el precio de referencia y la ubicación.

Igualmente, se deberá informar la dirección exacta en donde se encuentre ubicado el proyecto constructivo, sin perjuicio de que puedan presentarse variaciones de la nomenclatura ordenadas por las autoridades catastrales.

El precio de referencia de la vivienda corresponde al precio mínimo inicial de venta y se debe informar al consumidor en pesos colombianos.

2.16.2. Deber de informar

De acuerdo con el Capítulo Único del Título [V](#) de la Ley 1480 de 2011, quien realice venta de proyectos inmobiliarios para vivienda debe informar de manera clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea, el objetivo y alcance de los documentos de las etapas precontractual y contractual utilizados para la promoción o comercialización del proyecto inmobiliario, así como de los derechos que surgen de estos, de manera previa a su suscripción.

En caso de que existan cambios en las áreas publicitadas en los proyectos inmobiliarios como consecuencia directa de modificaciones ordenadas por la curaduría o la alcaldía competente en la expedición de la licencia de construcción, se deberá informar al consumidor.

El precio de la vivienda en Colombia se debe informar en pesos colombianos. El consumidor solo estará obligado a pagar el precio que le sea informado en el momento en que este manifieste su voluntad de querer adquirir el bien, por

⁷ La Circular Externa No. 004 del 12 de noviembre de 2024, regirá a partir de los 3 meses de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

ejemplo, mediante la firma del contrato de separación, opción de compra, fiducia, entre otros. (...)” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Por lo tanto, es dicha Superintendencia, quien en el marco de sus competencias legales y velando por la protección al consumidor, instruye a los agentes del mercado para una debida y suficiente información contenida en la publicidad de los proyectos inmobiliarios. La que debe ser clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto a los productos y servicios ofrecidos, así como su precio y las cláusulas contractuales.

Bajo los presupuestos legales esbozados, esta Oficina Asesora concluye las partes interesadas en proyectos de vivienda sean o no de interés social e interés prioritario, en calidad de consumidores, pueden acudir a la Superintendencia de Industria y Comercio, ante la presunta omisión de las normas de protección al consumidor como la Ley 1480 de 2011, con relación a la publicidad, oferta pública, consentimiento informado, entre otros, en las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda. También, en el caso de que el consumidor inmobiliario esté siendo sujeto a cláusulas abusivas que le produzcan un desequilibrio injustificado.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en su consulta radicada bajo el número 2025ER0077060, 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 28⁸ 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:

Marisol Serrano Rincón
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

⁸ **“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.

2025EE0036595



Bogotá, D.C.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

ASUNTO: Consulta – Controversias alrededor de cesión de bienes fiscales
Radicado 2025ER0067630 del 31/05/2025
Recibido en la Oficina Asesora Jurídica el 03/06/2025

Reciba un cordial saludo.

En atención a la consulta del asunto, en la que plantea controversias alrededor de la cesión de bienes fiscales, al respecto comedidamente se exponen algunas consideraciones en relación con sus planteamientos, no sin antes señalar que esta Oficina Asesora Jurídica dentro de las funciones asignadas por el Decreto Ley 3571 de 2011¹, 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.

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

¹ "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. (...)"

particular. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-542 de 2005² 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 equiparán 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.

"¿La cesión de bienes fiscales a título gratuito de que trata el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 523 de 2021, cuando es realizada por un Municipio a favor de ocupantes particulares, requiere autorización del concejo municipal conforme al numeral 3° del artículo 313 de la Constitución Política y el numeral 3° del Parágrafo 4° del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 o por tratarse de un procedimiento especial para el saneamiento de predios no requiere de autorización del concejo municipal?" (sic).

En respuesta a su consulta es consecuente referenciar el marco de la cesión de bienes fiscales según la Ley 1955 de 2019 en su artículo 277, y Decreto 523 de 2021, el cual se encuentra inmerso en el Decreto 1077 de 2015, normatividad compilatoria del sector vivienda.

"ARTÍCULO 277. CESIÓN A TÍTULO GRATUITO O ENAJENACIÓN DE BIENES FISCALES. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 708 de 2001, el cual quedará así:

ARTÍCULO 14. CESIÓN A TÍTULO GRATUITO O ENAJENACIÓN DE DOMINIO DE BIENES FISCALES. Las entidades públicas podrán transferir mediante cesión a título gratuito la propiedad de los bienes inmuebles fiscales o la porción de ellos, ocupados ilegalmente con mejoras y/o construcciones de destinación económica

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

habitacional, siempre y cuando la ocupación ilegal haya sido efectuada por un hogar que cumpla con las condiciones para ser beneficiario del subsidio de vivienda de interés social y haya ocurrido de manera ininterrumpida con mínimo diez (10) años de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo. La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de inmuebles con mejoras construidas sobre bienes de uso público o destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o zonas de alto riesgo no mitigable o en suelo de protección, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

PARÁGRAFO 1. *Para bienes inmuebles fiscales ocupados ilegalmente con mejoras que no cuenten con destinación económica habitacional, procederá la enajenación directa del predio fiscal por su valor catastral vigente a la fecha de la oferta. El Gobierno nacional reglamentará la materia.*

PARÁGRAFO 2. *Para los procesos de cesión a título gratuito o enajenación de dominio de bienes fiscales, no aplicarán las restricciones de transferencia de derecho real o aquella que exige la residencia transcurridos diez (10) años desde la fecha de la transferencia, establecidas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.*

PARÁGRAFO 3. *En las resoluciones administrativas de transferencia mediante cesión a título gratuito, se constituirá patrimonio de familia inembargable.*

PARÁGRAFO 4. *La cesión de la que trata el presente artículo solo procederá siempre y cuando el beneficiario asuma y acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales pendientes de pago con la entidad territorial, generadas por el inmueble a titular por concepto de impuesto predial.*

PARÁGRAFO 5. *Las administraciones municipales o distritales podrán suprimir de los registros y cuentas de los contribuyentes de su jurisdicción mediante los procedimientos de saneamiento contable, las deudas a cargo del cedente por conceptos de tributos a la propiedad raíz respecto al bien cedido en el marco de este artículo."*

Los procesos de cesión deben llevar a cabo en cumplimiento de requisitos indicados por el artículo 2.1.2.2.2.5 del precitado decreto:

"ARTÍCULO 2.1.2.2.2.5. Requisitos del hogar. *La cesión a título gratuito sólo procederá para aquel hogar ocupante que reúna las siguientes condiciones:*

- 1. No ser propietario de una vivienda en el territorio nacional.*
- 2. No haber sido beneficiario de un subsidio familiar de vivienda, que haya sido efectivamente aplicado, salvo quién haya perdido la vivienda por imposibilidad de pago, de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 546 de 1999, o esta haya resultado afectada o destruida por causas no imputables al hogar beneficiario,*

o cuando la vivienda en la cual se haya aplicado el subsidio haya resultado totalmente destruida o quedado inhabitable como consecuencia de desastres naturales, calamidades públicas, emergencias, o atentados terroristas, o que haya sido abandonada o despojada en el marco del conflicto armado interno.

3. No haber sido beneficiario a cualquier título, de las coberturas de tasa de interés, salvo quién haya perdido la vivienda por imposibilidad de pago, de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 546 de 1999, o esta haya resultado afectada o destruida por incumplimientos imputables a oferentes, constructores, gestores y/o ejecutores, o cuando la vivienda en la cual se haya aplicado la cobertura haya resultado totalmente destruida o quedado inhabitable como consecuencia de desastres naturales, calamidades públicas, emergencias, o atentados terroristas, o que haya sido abandonada o despojada en el marco del conflicto armado interno.

4. Acreditación de la ocupación ininterrumpida en el inmueble con mínimo diez (10) años de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo de cesión gratuita.”

Por lo tanto, la cesión a título gratuito de un bien inmueble fiscal procede cuando se cumple con los siguientes criterios:

- El bien inmueble fiscal ocupado ilegalmente cuenta con destinación económica habitacional (Vivienda).
- El bien inmueble fiscal ocupado ilegalmente cuenta con mejoras o construcciones.
- El hogar que ocupa ilegalmente el bien inmueble fiscal con destinación económica habitacional, debe cumplir con las condiciones para ser beneficiario del subsidio de vivienda de interés social y la ocupación haya ocurrido de manera ininterrumpida con mínimo diez (10) años de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo.
- El bien inmueble fiscal se ubique dentro del perímetro urbano del municipio o distrito y,
- Las mejoras no se encuentren ubicadas en bienes de uso público, bienes destinados a fines institucionales de salud o educación, en áreas insalubres, de alto riesgo no mitigable, en zonas de conservación o protección ambiental, en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.

En ese orden, resulta importante indicar que entre los requisitos para que un hogar acceda a la cesión de bienes fiscales, están: a) no ser propietarios de una vivienda en el territorio nacional y b) no haber sido beneficiario de subsidios familiares de vivienda.

Lo anterior explica que un hogar que ha adquirido una vivienda a o propiedad no cumple con los requisitos para acceder a la cesión a título gratuito de inmueble fiscal ocupado ilegalmente.

Por su parte en el marco del procedimiento reglado del Decreto 523 de 2021 incluido en el Decreto 1077 de 2015, se ha establecido que se deberán efectuar por parte de la entidad cedente un cruce de información a fines de determinar que la entidad cedente podrá verificar si existen otros inmuebles a nombre de cualquiera de los miembros del hogar ocupante, esto con el fin de establecer si hay lugar a cumplimiento de requisitos que habiliten el acto de transferencia a título de cesión.

Ahora conforme a los requisitos para la cesión de bienes fiscales en la Ley 1955 de 2019 y tramite según el Decreto 523 de 2021 no se observa una facultad o atribución dada a los concejos municipales para efectos de autorizar la cesión de bien fiscal.

A la hora revisar el numeral 3 y numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política de 1991 se observan que los concejos municipales tienen facultades pro tempore y en relación con la enajenación de inmuebles de bienes inmuebles destinados a soluciones de vivienda, la Carta Constitucional no se pronunció respecto a aspectos de cesión de bienes fiscales.³

Anterior a la Constitución Política de 1991, el Decreto Ley 1333 de 1986 estableció un régimen municipal, donde se determinó las facultades de los Concejos Municipales en los articulo 92 y 93⁴, donde no se evidencia potestades referentes a la autorización de cesión de bienes fiscales, dichas facultades están dadas para los actos de enajenación de los entes territoriales.

Igualmente, indagada la Ley 136 de 1994, en el parágrafo 4 del artículo 32, se observa que los Concejos Municipales tiene la potestad y facultad de autorizar los actos de enajenación de inmuebles, sin pronunciamiento alguno de los actos de

³ Constitución Política de 1991, Art 313, de las atribuciones dadas a los concejos municipales, Numeral 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo., numeral 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

⁴ Decreto Ley 1333 de 1986, Art 92 y 93 de las atribuciones de los concejos en el régimen municipal, Artículo 92º.- Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes: 1ª Ordenar por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración del Distrito;

2ª Votar, en conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas, las contribuciones y gastos locales;

3ª Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; 4ª Crear, a iniciativa del alcalde, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley; 5ª Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base en el proyecto presentando por el alcalde; 6ª Elegir Personeros Contralores Municipales cuando las normas vigentes lo autoricen, y los demás funcionarios que la ley determine; 7ª Autorizar al alcalde para celebrar contratos, negociar, empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer, pro témpore, precisas funciones de las que corresponden a los Concejos, y 8ª Ejercer las demás funciones que la ley le señale. (Artículo 197 de la Constitución Política). Artículo 93º.- Son atribuciones legales de los Concejos: 1ª Imponer contribuciones para el servicio municipal, dentro de los límites señalados por la ley y las ordenanzas, y reglamentar su recaudo e inversión; 2ª Modificado por el art. 1, Ley 53 de 1990, decía así: "Nombrar los Personeros y Tesoreros Municipales; 3ª Arreglar la policía en sus diferentes ramos, sin contravenir a las leyes y ordenanzas, ni a los Decretos del Gobierno, ni del Gobernador respectivo; 4ª Señalar multas y penas de arresto hasta por diez (10) días a los que infrinjan sus acuerdos; 5ª Exigir a los empleados del municipio los informes que necesite para el buen desempeño de sus deberes; 6ª Oír y decidir las excusas accidentales de sus miembros; 7ª Reglamentar sus trabajos y policía interior; 8ª Acordar lo conveniente a la mejora, moralidad y prosperidad del municipio, respetando los derechos de los otros y las disposiciones de la Constitución y las leyes; 9ª Calificar las credenciales de sus propios miembros; 10ª Señalar el día o días en que deba tener lugar el mercado público; 11ª Reglamentar el repartimiento y entrega de los terrenos comunales y de los baldíos cedidos al municipio; y 12ª Disponer lo conveniente acerca de la manera como debe hacerse uso de los terrenos comunales de los municipios.

cesión⁵, aunque el régimen jurídico si alude a algunas competencias del concejo sobre el manejo del patrimonio y bienes del ente territorial.

En conclusión, interpretando de manera armónica las normas que reglamentan la cesión de bienes fiscales, es posible concluir que los Concejos Municipales no ostenta facultades de autorización de actos de cesión, sin embargo para el caso en concreto se sugiere revisar la configuración del régimen municipal y directrices conforme a criterios de autonomía territorial, administración del territorio y patrimonio como complemento a las actuaciones a adelantar en el marco de cesión de bienes fiscales.

Finalmente, teniendo en cuenta que revisadas las normas que rigen el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio, no se observa alguna que exija que el concejo municipal deba autorizar al alcalde para realizar la cesión a título gratuito del bien fiscal, de conformidad con lo establecido por el artículo 21⁶ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, mediante oficio 2025EE0035848 se dio traslado de esta petición al Departamento Administrativo de la Función Pública, para que desde sus competencias se analice el régimen municipal y emita pronunciamiento sobre el asunto.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en su petición radicada bajo el número 2025ER0067630 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 28⁷ 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:
Gabriel Alejandro Gonzalez Diaz

Revisó:
Juan Sebastián Hernández Yunis

Aprobó:
Nelson Alirio Muñoz Leguizamón

⁵ Ley 136 de 1994, Art 32 parágrafo 4, De conformidad con el numeral 30 del Artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos: 1. Contratación de empréstitos. 2. Contratos que comprometan vigencias futuras. 3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles. 4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes. 5. Concesiones. 6. Las demás que determine la ley.

⁶ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, "Art. 21.- Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los diez (10) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remitido al peticionario (...)"

⁷ "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.

Abogado Contratista
Grupo de Conceptos
Oficina Asesora Jurídica

Coordinador Grupo Conceptos
Oficina Asesora Jurídica

Jefe Oficina
Oficina Asesora Jurídica

Government	Percentage
Current government	85%
Previous government	15%

Versión: 14
 Fecha: 01/04/2025
 Código: GDC-PL-07
 Página 1 de 9

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:

PETICIÓN:

"(...)

2. Solicito que se abra una investigación sobre los hechos presentados en el CONJUNTO RESIDENCIAL (...) (sic)

Como respuesta a las peticiones incoadas, nos permitimos exponer aspectos relacionados a la inspección y vigilancia en la propiedad horizontal, solución de conflictos que se presenten producto de la convivencia en la copropiedad y derecho fundamental de petición frente a las pretensiones realizadas por la copropietaria vía solicitud a la copropiedad.

1. Inspección, vigilancia y control sobre la propiedad horizontal.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no tiene dentro del ámbito de sus competencias las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los procesos de pago de expensas, fijación de estas y expedición de paz y salvo. El Ministerio tiene como objetivo 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 básico².

De esta manera es conveniente citar las funciones dadas al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en el marco del Decreto 3571 de 2011:

"ARTÍCULO 2. Funciones. Además de las funciones definidas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cumplirá, las siguientes funciones:

- 1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación.*
- 2. Formular las políticas sobre renovación urbana, mejoramiento integral de barrios, calidad de vivienda urbana y rural, urbanismo y construcción de vivienda sostenible, espacio público y equipamiento.*

² Artículo 1, Decreto Ley 3571 de 2011 del 27 de septiembre de 2011

3. *Adoptar los instrumentos administrativos necesarios para hacer el seguimiento a las entidades públicas y privadas encargadas de la producción de vivienda urbana y rural.*
4. *Determinar los mecanismos e instrumentos necesarios para orientar los procesos de desarrollo urbano y territorial en el orden nacional, regional y local, aplicando los principios rectores del ordenamiento territorial.*
5. *Formular, en coordinación con las entidades y organismos competentes, la política del Sistema Urbano de Ciudades y establecer los lineamientos del proceso de urbanización.*
6. *6.Preparar, juntamente con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otras entidades competentes, estudios y establecer determinantes y orientaciones técnicas en materia de población para ser incorporadas en los procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial.*
7. *Preparar, en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social y otras entidades competentes, estudios y orientaciones técnicas en materia de población para ser incorporadas en los procesos de calidad de agua potable.*
8. *Promover operaciones urbanas integrales que garanticen la habilitación de suelo urbanizable.*
9. *Definir esquemas para la financiación de los subsidios en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, vinculando los recursos que establezca la normativa vigente.*
10. *Diseñar y promover programas especiales de agua potable y saneamiento básico para el sector rural, en coordinación con las entidades competentes del orden nacional y territorial.*
11. *Realizar el monitoreo de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para agua potable y saneamiento básico.*
12. *Definir criterios de viabilidad y elegibilidad de proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo agua potable y saneamiento básico, y dar viabilidad a los mismos.*
13. *Contratar el seguimiento de los proyectos de agua potable y saneamiento básico que cuenten con el apoyo financiero de la Nación.*
14. *Definir los criterios técnicos y de planeación estratégica para el apoyo financiero, la asistencia técnica y la articulación de políticas para el servicio público de aseo, la gestión integral de residuos y la economía circular.*
15. *Definir los requisitos técnicos que deben cumplir las obras, equipos y procedimientos que utilizan las empresas, cuando la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico haya resuelto por vía general que ese señalamiento es necesario para garantizar la calidad del servicio de agua potable y saneamiento básico y que no implica restricción indebida a la competencia.*
16. *Articular las políticas de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural con las de agua potable y saneamiento básico y, a su vez, armonizarlas con las políticas de ambiente, infraestructura, movilidad, salud y desarrollo rural.*
17. *Preparar, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, las propuestas de política sectorial para ser sometidas a consideración, discusión y aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).*
18. *Prestar asistencia técnica a las entidades territoriales, a las autoridades ambientales y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en el marco de las competencias del sector.*
19. *Promover y orientar la incorporación del componente de gestión del riesgo en las políticas, programas y proyectos del sector, en coordinación con las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.*

20. Definir las políticas de gestión de la información del Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.
21. Orientar y dirigir, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las negociaciones internacionales y los procesos de cooperación internacional, en materia de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural, desarrollo urbano y territorial y agua potable y saneamiento básico.
22. Apoyar, dentro de su competencia, procesos asociativos entre entidades territoriales en los temas relacionados con vivienda urbana y rural, desarrollo urbano y territorial, agua potable y saneamiento básico.
23. Las demás funciones asignadas por la Constitución y la ley.”

En ese orden, en el ordenamiento jurídico colombiano no se ha creado una entidad encargada de ejercer la vigilancia e inspección sobre la propiedad horizontal³, por lo que el primer órgano de control es la asamblea general de propietarios, quien puede delegar en el consejo de administración la supervisión de las funciones de la persona jurídica, conformado por personas que protegen los intereses de la comunidad y sus inmuebles. Entonces, si bien ley no estableció una autoridad específica para el “control y vigilancia” de la propiedad horizontal, este lo ejercen los copropietarios, a su vez como responsables de la elección del consejo de administración, del administrador y revisor fiscal de conformidad con lo establecido por el artículo 38 *ibidem*⁴.

Por lo anterior, esta cartera ministerial no tiene competencias para intervenir en el control de la copropiedad, ya que este asunto corresponde a los órganos que conforman la persona jurídica de propiedad horizontal, es decir, la Asamblea General de Propietarios, Administrador, Consejo de administración y Revisor Fiscal en caso de contar con este, y a las autoridades judiciales según corresponda.

Hechas las anteriores precisiones, es conveniente precisar que la Ley 675 de 2001 busca garantizar la seguridad, la convivencia pacífica y solidaridad social, la función social y ecológica de la propiedad, el respeto a la dignidad humana, la libre iniciativa empresarial en los inmuebles con destinación comercial o mixto, el debido proceso, el derecho de defensa, contradicción e impugnación, aspectos todos éstos que deben ser respetados tanto por la asamblea general como por el consejo de administración; así las cosas, una vez constituida legalmente la propiedad horizontal, surge una persona jurídica conformada por los propietarios de los bienes de dominio particular, cuyo objeto es administrar en forma oportuna y eficaz los bienes y servicios comunes, así como manejar los asuntos de interés común y hacer cumplir la ley y el reglamento de propiedad horizontal⁵.

³ Ley 675 de 2001: “ARTÍCULO 37. INTEGRACIÓN Y ALCANCE DE SUS DECISIONES. La asamblea general la constituirán los propietarios de bienes privados, o sus representantes o delegados, reunidos con el quórum y las condiciones previstas en esta ley y en el reglamento de propiedad horizontal. (...)”

⁴ ARTÍCULO 38. *Naturaleza y funciones.* La asamblea general de propietarios es el órgano de dirección de la persona jurídica que surge por mandato de esta ley, y tendrá como funciones básicas las siguientes: (...) 5. Elegir y remover los miembros del consejo de administración y, cuando exista, al Revisor Fiscal y su suplente, para los períodos establecidos en el reglamento de propiedad horizontal, que en su defecto, será de un año.

⁵ Artículo 32 de la ley 675 de 2001

En ese sentido, es preciso señalar que la Ley 675 de 2001, establece en el artículo 36, los órganos de dirección de la administración de la propiedad horizontal, dentro de los cuales se incluyen:

"ARTÍCULO 36. *Órganos de dirección y administración. La dirección y administración de la persona jurídica corresponde a la asamblea general de propietarios, al consejo de administración, si lo hubiere, y al administrador de edificio o conjunto".*

a. Asamblea General de Propietarios.

La asamblea general por disposición legal está constituida por todos los propietarios de los inmuebles que integran la copropiedad, quienes tendrán derecho a participar en sus reuniones y a votar en ella, una vez cumplidos el quórum y las condiciones que para el efecto prevé la ley y el reglamento de propiedad horizontal, y cuyas atribuciones se encuentran expresamente establecidas en la ley. Es pues, la máxima autoridad de la copropiedad y, en ese orden de ideas, está encargada de dirigirla y administrarla, por cuanto es en ella en donde concurre la voluntad colectiva de los copropietarios en todo lo relacionado con la administración de los bienes comunes.

La ley dispone que serán válidas las decisiones de la asamblea general cuando, convocada la totalidad de propietarios de unidades privadas, los deliberantes, sus representantes o delegados debidamente acreditados, expresen el sentido de su voto frente a una o varias decisiones concretas, señalando de manera expresa el nombre del copropietario que emite la comunicación, el contenido de esta y la fecha y hora en que se hace⁶.

Unas de las funciones de la Asamblea General de Propietarios, de conformidad con los numerales 1º y 5º del artículo 38 de la Ley 675 de 2001, son las de nombrar y remover libremente al administrador y a su suplente cuando fuere el caso, para períodos determinados, y fijarle su remuneración, así como la de elegir y remover los miembros del consejo de administración y, cuando exista, al Revisor Fiscal y su suplente, para los períodos establecidos en el reglamento de propiedad horizontal, que en su defecto, será de un año.

En consecuencia, la asamblea general, está facultada para decidir las acciones a tomar cuando se ha haya demostrado la responsabilidad del administrador y/o del consejo de administración donde se ve afectada la convivencia y el patrimonio de la copropiedad, y puede ser convocada de manera extraordinaria por un número plural de propietarios que representen la quinta parte de coeficientes de copropiedad.

b. Consejo de Administración.

Otro de los órganos de dirección de la propiedad horizontal, es el consejo de

⁶ Artículo 43 de la Ley 675 de 2001

administración, órgano que, por ministerio de la ley⁵, solamente es obligatorio constituirlo en los edificios o conjuntos de uso comercial o mixto integrados por más de treinta (30) bienes privados excluyendo parqueaderos o depósitos, el cual estará integrado por un número impar de tres (3) o más propietarios de las unidades privadas respectivas o sus delegados. En los demás casos, esto es, edificios o conjuntos de uso comercial o mixto con menos de treinta bienes privados, o en los de uso residencial integrado por más de treinta (30) bienes privados será potestativa la consagración de ese organismo en los reglamentos de propiedad horizontal.

En consecuencia, el consejo de administración es un órgano de la propiedad horizontal que tiene como finalidad servir de intermediario entre los copropietarios y el administrador. Su principal función consiste en tomar decisiones para el cumplimiento de los fines de la persona jurídica, además de coordinar, orientar y asesorar a la administración de turno.

Como se mencionó anteriormente, el consejo de administración es nombrado por la Asamblea General de Propietarios, de acuerdo con el artículo 38 de la Ley 675 de 2001.

Finalmente, en cuanto a la responsabilidad que les asiste a los miembros del Consejo de Administración, es de señalar que la Ley 675 de 2001 guarda silencio respecto a este tema, sin embargo, se considera que a ellos se les podría endilgar responsabilidad civil o penal por sus actos cuando exista extralimitación u omisión en el cumplimiento de sus funciones, violación de la ley o del reglamento de propiedad horizontal, las cuales deben ser tratadas ante la autoridad judicial competente.

c. Administrador.

Otra autoridad en la propiedad horizontal es el administrador, quien de conformidad con el artículo 50 de la Ley 675 de 2001, le corresponde ejercer la representación legal de la persona jurídica y la administración del edificio o conjunto, el cual es designado por la asamblea general, salvo en aquellos casos que exista el consejo de administración, pues corresponderá a dicho órgano realizar su elección.

En cuanto a la responsabilidad del administrador cabe señalar que el régimen de propiedad horizontal contempla que: *"Los administradores responderán por los perjuicios que por dolo, culpa leve o grave, ocasionen a la persona jurídica, a los propietarios o a terceros. Se presumirá la culpa leve del administrador en los casos de incumplimiento o extralimitación de sus funciones, violación de la ley o del reglamento de propiedad horizontal."*, situaciones que deben ser dirimidas ante la autoridad judicial competente.

Norma de la cual se logra determinar que existe responsabilidad del administrador por su actuar y sobre quienes puede recaer; sin embargo no es claro que tipos y mecanismos existen para el resarcimiento de los perjuicios o la imposición de sanciones, por lo que se hace necesario hacer la revisión del marco jurídico colombiano

para determinar cuáles son los tipos de responsabilidad en los que se pueden ver inmersos los administradores de propiedad horizontal, así como cuáles son los mecanismos que se cuentan para acudir ante la autoridad competente.

En consecuencia, el Ministerio no es competente para realizar investigaciones sobre los órganos de administración de la propiedad horizontal y menos aún sobre aquellos que prestan sus servicios a la copropiedad, motivo por el cual, de manera respetuosa se sugiere asesorarse de un profesional del derecho o incluso activar los mecanismos de resolución de conflictos regulados en la Ley 2220 de 2022.

En efecto, al tratarse de presuntos actos irregulares acaecidos al interior de una persona jurídica de derecho privado, las personas que se consideren afectados podrán acudir a las autoridades judiciales (civiles y penales) para que de acuerdo con las conductas de los presuntos responsables se inicien las acciones pertinentes, para lo cual las acciones concretas deberán ser valoradas preferiblemente por un profesional del derecho que asista al interesado y según los hechos inicie las acciones pertinentes.

2. Solución de conflictos.

Aclarado lo anterior, el artículo 58 de la Ley 675 de 2001 señala que, en caso de conflictos entre los propietarios o tenedores del edificio o conjunto, o entre ellos y el administrador, el consejo de administración o cualquier órgano de dirección o control de la persona jurídica en razón de la aplicación o interpretación de la ley y del reglamento de propiedad se podrá acudir al comité de convivencia, y a los mecanismos alternos de solución de conflictos o a la autoridad judicial competente:

"ARTÍCULO 58. *Solución de conflictos. Para la solución de los conflictos que se presenten entre los propietarios o tenedores del edificio o conjunto, o entre ellos y el administrador, el consejo de administración o cualquier otro órgano de dirección o control de la persona jurídica, en razón de la aplicación o interpretación de esta ley y del reglamento de propiedad horizontal, sin perjuicio de la competencia propia de las autoridades jurisdiccionales, se podrá acudir a:*

- 1. Comité de Convivencia. Cuando se presente una controversia que pueda surgir con ocasión de la vida en edificios de uso residencial, su solución se podrá intentar mediante la intervención de un comité de convivencia elegido de conformidad con lo indicado en la presente ley, el cual intentará presentar fórmulas de arreglo, orientadas a dirimir las controversias y a fortalecer las relaciones de vecindad. Las consideraciones de este comité se consignarán en un acta, suscrita por las partes y por los miembros del comité y la participación en él será ad honorem.*
- 2. Mecanismos alternos de solución de conflictos. Las partes podrán acudir, para la solución de conflictos, a los mecanismos alternos, de acuerdo con lo establecido en las normas legales que regulan la materia.*

PARÁGRAFO 1º. *Los miembros de los comités de convivencia serán elegidos por la asamblea general de copropietarios, para un período de un (1) año y estará integrado por un número impar de tres (3) o más personas.*

PARÁGRAFO 2º. El comité consagrado en el presente artículo, en ningún caso podrá imponer sanciones.

PARÁGRAFO 3º. Derogado por el literal c), art. 626, Ley 1564 de 2012.”

Respecto a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos - MASC-, la Corte Constitucional ha dicho:

"(...) son instrumentos alternativos a la justicia formal estatal para que las personas puedan resolver sus diferencias. Se caracterizan porque, en principio, son voluntarios y transitorios. Adicionalmente, a través de ellos solo se pueden resolver asuntos transigibles. Por otra parte, como lo concluyó la Corte en la sentencia C-1195 de 2001, los mecanismos alternativos de resolución de conflictos no reflejan una falta de confianza en la justicia estatal formal; más bien, representan un reconocimiento de que procedimientos menos formales y opciones de justicia autocompositiva son complementos adecuados y necesarios a los que los ciudadanos pueden recurrir para resolver sus conflictos.

El objetivo principal de estos sistemas es garantizar que los tribunales sean el último recurso para la resolución de disputas y no la primera instancia. Porque es más rápido, más barato y una herramienta importante para reducir la congestión en el sistema de justicia (...⁷)" (Subrayado extra-texto).

Por último, conforme a la Corte Constitucional⁸ y las Leyes 2220 de 2022⁹ y 1801 de 2016¹⁰ dentro de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos tenemos:

- **Mediación:** Es un mecanismo alternativo de solución de conflictos en el cual el mediador escucha a las personas que tienen un conflicto de convivencia y facilita un camino para que encuentren una solución equitativa¹¹
- **Conciliación:** Es un mecanismo alternativo de solución de conflictos por medio del cual personas que están en conflicto “gestionan por sí mismas la solución de las diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado denominado conciliador, quien, además de proponer fórmulas de arreglo, da fe de la decisión de acuerdo.¹²

De acuerdo a lo mencionado, es responsabilidad de los organismos de administración y control de la copropiedad, (asamblea general de propietarios, administrador y consejo de administración) la creación del comité de convivencia y la expedición del manual de convivencia en aras de mantener la armonía que debe existir en la copropiedad, de lo que puede deducirse que también es su responsabilidad actualizar el manual en el caso de considerarlo necesario y aplicar los correctivos que allí se contemplan, para que sea efectiva su aplicación; resaltando que en caso de que se

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-015 del 01 de febrero de 2024, M.S. Natalia Ángel Cabo

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-015 del 01 de febrero de 2024, M.S. Natalia Ángel Cabo

⁹ Por medio de la cual se expide el Estatuto de Conciliación y se dictan otras disposiciones

¹⁰ Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

¹¹ Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

¹² Corte Constitucional, sentencia C-015 del 01 de febrero de 2024, M.S. Natalia Ángel Cabo

presenten conflictos por convivencia, puede acudirse ante la inspección de policía, en caso de que se presente alguno de los eventos que describe la Ley 1801 del 29 de julio de 2016, "Por el cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia."

Finalmente, si se conocen actos presuntamente ilícitos podrá acudirse a la Fiscalía General de la Nación para con la asesoría de un profesional del derecho presentar las denuncias a que haya lugar y si la inconformidad es con el manejo de los recursos podrán iniciarse algunas acciones como el proceso de rendición de cuentas, entre otros, Estas actuaciones se sugiere con el apoyo de un profesional del derecho idóneo y de confianza.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en sus peticiones radicadas bajo el número 2025ER0077849, siendo oportuno reiterar que, en atención al derecho de petición en la modalidad de consulta, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con fundamento en los artículos 14 y 28¹³ 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:

Gabriel Alejandro Gonzalez
Abogado Contratista
Oficina Asesora Jurídica

Revisó:

Juan Sebastián Hernández.
Coordinador Grupo Conceptos.
Oficina Asesora Jurídica

Aprobó:

Nelson Alirio Muñoz Leguizamón
Jefe Oficina
Oficina Asesora Jurídica

¹³ "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.

Bogotá, D.C.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 24-06-2025 15:16
Al Contable: Cite Este No.: 2025EE0036807 Folio Anexo 0 F.A.G
ORIGEN: 70102 GRUPO DE CONCEPTOS / VALERIA HERRANOCAMPO
DESTINO: [REDACTED]
ASUNTO: CONSULTA - CONSUMO RESPONSABLE DE CANNABIS EN ESPACIOS PRIVADOS EN LA
OBS: [REDACTED]

2025EE0036807



ASUNTO: Consulta – Consumo responsable de cannabis en espacios privados en la propiedad horizontal
Radicado 2025ER0071053 del 09/06/2025
Recibido en la Oficina Asesora Jurídica el 10/06/2025

Reciba un cordial saludo.

En atención a la consulta del asunto, en la que plantea interrogantes relacionados con la posibilidad de consumo responsable de cannabis en espacios privados en la propiedad horizontal; al respecto comedidamente 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 2011¹, 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.

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 2005² estableció que:

¹ "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. (...)"

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

"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:

CONSULTAS:

*"1. Emitir concepto sobre la legalidad del consumo personal de cannabis en espacios privados de propiedad horizontal en Bogotá.
2. Indicar si existen normas distritales o jurisprudencia local que restrinjan o permitan dicha actividad en terrazas privadas.
3. Aclarar si los reglamentos internos de propiedad horizontal pueden prohibir el consumo en espacios privados sin vulnerar derechos fundamentales."*

En primer lugar, es importante poner de presente que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no tiene dentro del ámbito de sus competencias definir acerca de la legalidad de las actuaciones que desarrollan los habitantes al interior de las propiedades horizontales, ya que no tiene funciones de inspección, vigilancia y control sobre los edificios o conjuntos sujetos a este régimen. El Ministerio tiene como objetivo 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 básico³.

Ahora bien, es importante poner de presente que las propiedades horizontales tienen un régimen especial, lo cual tiene asidero en lo manifestado por la Corte

³ Artículo 1, Decreto Ley 3571 de 2011 del 27 de septiembre de 2011

Constitucional en Sentencia C-376 de 27 de septiembre de 2004, con Magistrado Ponente Álvaro Tafur Galvis:

"La Corte ha puesto de presente de manera reiterada⁴ que en materia de propiedad horizontal se está en presencia de un régimen normativo especial cuyo objeto es regular una forma de dominio en la que concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y derechos de copropiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes, con miras a la obtención de un fin constitucional, a saber, "garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad"⁵"

Habiendo expuesto el ámbito de competencia del Ministerio, en relación con su consulta es útil revisar lo que la normatividad nacional vigente contempla en relación con cannabis en espacios privados de la propiedad horizontal. Así, es importante mencionar que el artículo 19 de la Ley 1335 de 2009⁶, es enfática al mencionar que:

"ARTÍCULO 19. PROHIBICIÓN AL CONSUMO DE TABACO Y SUS DERIVADOS. *Prohíbese el consumo de Productos de Tabaco, en los lugares señalados en el presente artículo.*

En las áreas cerradas de los lugares de trabajo y/o de los lugares públicos, tales como: Bares, restaurantes, centros comerciales, tiendas, ferias, festivales, parques, estadios, cafeterías, discotecas, cibercafés, hoteles, ferias, pubs, casinos, zonas comunales y áreas de espera, donde se realicen eventos de manera masiva, entre otras.

a) Las entidades de salud.

b) Las instituciones de educación formal y no formal, en todos sus niveles.

c) Museos y bibliotecas.

d) Los establecimientos donde se atienden a menores de edad.

e) Los medios de transporte de servicio público, oficial, escolar, mixto y privado.

f) Entidades públicas y privadas destinadas para cualquier tipo de actividad industrial, comercial o de servicios, incluidas sus áreas de atención al público y salas de espera.

g) Áreas en donde el consumo de productos de tabaco generen un alto riesgo de combustión por la presencia de materiales inflamables, tal como estaciones de gasolina, sitios de almacenamiento de combustibles o materiales explosivos o similares.

⁴ Ver, entre otras, las sentencias C-318/02 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, C-408/03 M.P. Jaime Araujo Rentería, C-488/02 y C-153/04 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁵ La Ley 675 de 2001 que establece actualmente el régimen de la propiedad horizontal define en su artículo 1º el objeto de la norma así: "La presente Ley regula la forma especial de dominio, denominada, propiedad horizontal, en la que concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y derechos de copropiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes, con el fin de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad".

⁶ LEY 1335 DE 2009 (julio 21) "disposiciones por medio de las cuales se previenen daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana"

h) Espacios deportivos y culturales.

PARÁGRAFO. *Las autoridades sanitarias vigilarán el cumplimiento de este artículo, en coordinación con las autoridades de policía y demás autoridades de control."*

De otro lado, la Ley 2000 de 2019 creó un nuevo numeral al artículo 140 del Código Nacional de Policía (ley 1801), cuya parte final permite que asambleas y consejos prohíban el consumo de sustancias psicoactivas en bienes comunes:

"Artículo 3°. Modifíquese el párrafo 2° y adiciónense dos nuevos numerales y tres párrafos nuevos al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, "por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia", en los siguientes términos:

Artículo 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse:

(...)

Consumir, portar, distribuir, ofrecer o comercializar sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal, en el perímetro de centros educativos; además al interior de centros deportivos, y en parques. También, corresponderá a la Asamblea o Consejo de Administración regular la prohibición del consumo de sustancias psicoactivas en determinadas áreas de las zonas comunes en conjuntos residenciales o las unidades de propiedad de propiedad horizontal de propiedades horizontales, en los términos de la ley 675 de 2001". (Subrayado extra texto)

Es así como la ley le otorgó a la Asamblea o Consejo de Administración de las propiedades horizontales la posibilidad de regular lo relativo al uso del cannabis en las diferentes zonas comunes en conjuntos residenciales o las unidades de propiedad horizontal de propiedades horizontales, en el marco de la ley 675, dejando fuera de la regulación lo relativo a las zonas privadas, razón por la cual no se podrá imponer medidas sancionatorias ni prohibición por parte de los órganos de dirección y administración de la propiedad horizontal, en fundamento a los derechos constitucionales del libre desarrollo de la personalidad y a la intimidad.

Al respecto de las áreas privadas, es necesario remitirse al artículo 2 de la ley 675, donde aparecen las definiciones de área privada construida y área privada libre, así como al artículo 16 que señala que la identificación de estos bienes debe ser realizada en el reglamento de propiedad horizontal y en los planos del conjunto.

Así, dentro del ejercicio regulador y sancionatorio que tienen las asambleas generales de propietarios dentro de su ámbito privado, esto es, dentro de la propiedad sometida al régimen de propiedad horizontal, podrá regular el consumo de tabaco y sus derivados como el de sustancias psicoactivas en áreas o zonas comunes de conjuntos o edificios, bajo los parámetros de la Ley y sin afectar los derechos fundamentales de los propietarios consagrados en la Constitución Política de Colombia.

Sin embargo, debe tenerse presente que la Ley 675 de 2001 establece unos lineamientos sobre el comportamiento en los bienes de dominio particular o privado:

"ARTÍCULO 18. Obligaciones de los propietarios respecto de los bienes de dominio particular o privado. En relación con los bienes de dominio particular sus propietarios tienen las siguientes obligaciones:

Usarlos de acuerdo con su naturaleza y destinación, en la forma prevista en el reglamento de propiedad horizontal, absteniéndose de ejecutar acto alguno que comprometa la seguridad o solidez del edificio o conjunto, producir ruidos, molestias y actos que perturben la tranquilidad de los demás propietarios u ocupantes o afecten la salud pública." (subrayado fuera del texto original)

Ahora, de acuerdo con lo manifestado por la ley y considerando que su pregunta se refiere específicamente a la restricción en Bogotá, tal y como se comentó, se debe tener en cuenta el principio de autonomía territorial que está en cabeza de los departamentos, distritos y municipios.

Según el artículo 12 de la Ley 1801 de 2016, las Asambleas Departamentales y el Concejo Distrital de Bogotá ejercen el poder subsidiario de policía dentro de su ámbito territorial para dictar normas que no sean de reserva legal. Así mismo, el artículo 13 de esta misma ley señala que ejercen el poder residual de policía dentro de su ámbito territorial, para reglamentar los comportamientos que no hayan sido regulados por la Ley o los reglamentos departamentales de policía.

"ARTÍCULO 12. PODER SUBSIDIARIO DE POLICÍA. Las asambleas departamentales y el Concejo Distrital de Bogotá, dentro de su respectivo ámbito territorial, ejercen un poder subsidiario de Policía para dictar normas en materias que no sean de reserva legal, en el marco de la Constitución y la ley.

Estas corporaciones en el ejercicio de poder subsidiario no podrán:

- 1. Establecer limitaciones, restricciones o normas adicionales a los derechos y deberes de las personas, que no hayan sido previstas o autorizadas por el legislador.*
- 2. Establecer medios o medidas correctivas diferentes a las previstas por el legislador.*
- 3. Exigir requisitos adicionales para ejercer derechos o actividades reglamentadas de manera general, ni afectar los establecidos en la ley.*

PARÁGRAFO 1o. El Concejo Distrital de Bogotá podrá establecer formas de control policial sobre las normas de ordenamiento territorial, usos del suelo y defensa del patrimonio ecológico y cultural.

PARÁGRAFO 2o. Las normas de Policía y convivencia expedidas por el Concejo del Distrito Capital de Bogotá no están subordinadas a las ordenanzas.

ARTÍCULO 13. PODER RESIDUAL DE POLICÍA. Los demás Concejos Distritales y los Concejos Municipales dentro de su respectivo ámbito territorial, podrán reglamentar residualmente los comportamientos que no hayan sido regulados por la ley o los reglamentos departamentales de Policía, ciñéndose a los medios, procedimientos y medidas correctivas establecidas en la presente ley.

Estas Corporaciones en el ejercicio del poder residual no podrán:

- 1. Establecer limitaciones, restricciones o normas adicionales a los derechos y deberes de las personas, que no hayan sido previstas o autorizadas por el legislador.*
- 2. Establecer medios, procedimientos o medidas correctivas diferentes a las previstas por el legislador.*
- 3. Exigir requisitos adicionales para ejercer derechos o actividades reglamentadas de manera general, ni afectar los establecidos en la ley.*

PARÁGRAFO. *Los Concejos Municipales y Distritales podrán establecer formas de control policial sobre las normas de ordenamiento territorial, usos del suelo y defensa del patrimonio ecológico y cultural.”*

En el marco de esta exposición, nos permitimos citar el Protocolo para la aplicación de los numerales 13 y 14 del párrafo 2 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 - Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, emitido por el Ministerio de Justicia y del Derecho, relacionados con la restricción del porte y consumo de sustancias psicoactivas (SPA) Cumplimiento de la orden cuarta del resolutivo de la Sentencia C-127 de 2023, expedida por el Ministerio de Justicia y que brinda orientaciones generales para la aplicación de los numerales 13 y 14 del párrafo 2 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 - Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, relacionadas con la restricción del porte y consumo de sustancias psicoactivas (SPA).

“En cualquier caso, por disposición expresa del legislador, estas facultades de policía subsidiaria o residual deben respetar los siguientes límites: • No se pueden establecer limitaciones, restricciones o normas adicionales a los derechos y deberes de las personas, que no hayan sido previstas o autorizadas por el legislador. • No se pueden establecer medios o medidas correctivas diferentes a las previstas por el legislador. • No se pueden exigir requisitos adicionales para ejercer derechos o actividades reglamentadas de manera general, ni afectar los establecidos en la ley. En suma, las autoridades administrativas del nivel departamental, distrital y municipal tienen la facultad de establecer circunstancias de tiempo, modo y lugar para aplicar disposiciones de policía, pero no tienen la facultad de crear conductas contrarias a la convivencia, medidas correctivas o de modificar el alcance y contenido de las existentes. Por el contrario, resulta importante precisar que el Legislador expresamente determinó que corresponde: • A la asamblea de administración de copropiedades regular la prohibición del consumo de sustancias psicoactivas en determinadas áreas de las zonas comunes en conjuntos residenciales o las unidades de propiedad horizontal, en los términos de la Ley 675 de 2001. (numeral 13 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 - Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana). • Al alcalde del municipio definir y delimitar – obedeciendo a los principios de razonabilidad y proporcionalidad - las áreas o zonas del espacio público, tales como zonas históricas o declaradas de interés cultural, u otras establecidas por motivos de interés público en las que está prohibido consumir, portar, distribuir, ofrecer o comercializar sustancias psicoactivas. (numeral 13 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 - Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana). Lo anterior, teniendo en cuenta que lo dispuesto en los numerales 13 y 14 del párrafo 2 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 no se aplican cuando se trata del porte con fines de consumo propio o de dosis medicada y que la restricción aplica, además, en garantía de los derechos de los niños,

*niñas y adolescentes, de acuerdo con lo decidido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-127 de 2023. En consecuencia, señaló la Corte Constitucional que la conducta de "portar" solamente podría ser sancionada cuando se determine que está dirigida a la comercialización o distribución ilícita, y que el consumo solamente podría ser sancionado cuando se cometa en las circunstancias que determine la autoridad competente."*⁷

Acorde con lo anterior, en atención a lo que establece el artículo 21⁸ de la Ley 1755 de 2015 "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", la petición será trasladada al Distrito de Bogotá mediante oficio 2025EE0035730 para que emita pronunciamiento en lo relacionado con las normas distritales que regulen la materia.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en su petición radicada bajo el número 2025ER0071053, 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 28⁹ 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:

Valeria Herrán Ocampo
Asesora
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

⁷ Protocolo para la aplicación de los numerales 13 y 14 del párrafo 2 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 - Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, relacionados con la restricción del porte y consumo de sustancias psicoactivas (SPA) Cumplimiento de la orden cuarta del resolutivo de la Sentencia C-127 de 2023. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Protocolo%20SPA.pdf](https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Protocolo%20SPA.pdf)

⁸ "ARTÍCULO 21. Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remitido al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente."

⁹ "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.

Bogotá, D.C.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 24-06-2025 09:32
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0036600 Folio: 01 de 01
ORIGEN: 20107 GUBUPO DE CONCEPTOS / CINDY FERNANDA VARGAS SOLER
DESTINO: [REDACTED]
ASUNTO: [REDACTED]
OBS: [REDACTED]

2025EE0036600



ASUNTO: Consulta – Porcentaje de participación en las expensas comunes en las Unidades Inmobiliarias Cerradas
Radicado 2025ER0063658 del 24/05/2025
Recibido en la Oficina Asesora Jurídica el 26/05/2025

Reciba un cordial saludo.

En atención a la petición del asunto, en la que plantea unos interrogantes relacionados con las unidades inmobiliarias cerradas, 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 2011¹, 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.

¹ "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 2005² 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 equiparán 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:

"Saludos. En Colombia en propiedad horizontal existen las inmobiliarias cerradas. Cuya reglamentación está en la ley 675 de 2001, por el cual tengo una inquietud de interpretación, y deseo recibir la aclaración o guía por Ustedes. ¿Cómo se saca el porcentaje de participación, queriendo decir el aporte de administración para cada unidad que hace parte de la comunidad cerrada? En este caso son edificios cuya personería jurídica son diferentes y unos con más unidades privadas que otro. Hacen parte de la unidad de inmobiliaria cerrada, compartiendo áreas comunes y servicios. Muchas gracias." (sic)

En primer lugar, es importante señalar que, este Ministerio no tiene dentro del ámbito de sus competencias, de conformidad con el Decreto Ley 3571 de 2011, determinar la legalidad de las actuaciones que se realizan al interior de las urbanizaciones. Por lo tanto, se realizará un pronunciamiento de manera general con respecto al tema planteado, con el fin de orientar las acciones a seguir.

El artículo 63 de la Ley 675 de 2001 estableció que las Unidades Inmobiliarias Cerradas (UCI) son conjuntos de edificios, casas y demás construcciones integradas

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

arquitectónica y funcionalmente, que comparten elementos estructurales y constructivos, áreas comunes de circulación, recreación, reunión, instalaciones técnicas, zonas verdes y de disfrute visual; **cuyos propietarios participan proporcionalmente en el pago de expensas comunes, tales como los servicios públicos comunitarios, vigilancia, mantenimiento y mejoras.** El acceso a los conjuntos inmobiliarios está restringido por un encerramiento y controles de ingreso.

En concordancia con lo anterior, el artículo 64 de la Ley ibidem, establece la forma en que se debe realizar su constitución, en los siguientes términos:

*"Artículo 64. **Constitución de Unidades Inmobiliarias Cerradas.** Las Unidades Inmobiliarias Cerradas quedaran sometidas a las disposiciones de esta ley, que les sean íntegramente aplicables.*

Las Unidades Inmobiliarias Cerradas se constituirán por los administradores de los inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal llamados a integrarla, y que lo soliciten por lo menos un número no inferior al ochenta por ciento (80%) de los propietarios. (Subrayado fuera de texto original)

En ese orden, para que surja una unidad inmobiliaria cerrada debe constituirse por los administradores de los conjuntos o edificios llamados a integrarla y por solicitud del 80% de los propietarios, **voluntad que debe quedar determinada en el reglamento de propiedad horizontal**, el cual se eleva a escritura pública con el debido registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, en los términos que lo establece el artículo 4 y 5 de la Ley 675 de 2001.

Respecto de la constitución, el artículo 4 de la Ley 675 de 2001 manifiesta la importancia del registro, señalando que "Un edificio o conjunto se somete al régimen de propiedad horizontal mediante escritura pública registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Realizada esta inscripción, surge la persona jurídica a que se refiere esta ley." Es decir, que la persona jurídica nace solo hasta cuando se realiza el registro del régimen de Propiedad horizontal en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos del municipio donde se localice la propiedad y con ello los derechos y obligaciones de los propietarios que conforman la Unidad Inmobiliaria Cerrada, en los que se encuentran la participación en el pago de las expensas comunes.

En línea de lo anterior, se debe indicar que de conformidad con lo establecido en el artículo 78 de la Ley 675 de 2001, los reglamentos de las Unidades inmobiliarias cerradas deben establecer las cuotas periódicas de administración y sostenimiento a cargo de los propietarios de los inmuebles, como lo indica a continuación:

*"Artículo 78. **Cuotas de administración y sostenimiento.** Los reglamentos de las Unidades Inmobiliarias Cerradas establecerán cuotas periódicas de administración y sostenimiento a cargo de los propietarios de los inmuebles."* (Subrayado y Negrilla fuera de texto original)

Es decir, que la forma de participación en las cuotas periódicas de administración dentro de la UIC puede ser regulado de manera libre por los partícipes, en la medida

en que la definición de coeficientes de los artículos 3º, 26 y 27 de la Ley 675 de 2001 son de aplicación exclusiva a la propiedad horizontal, no a la Unidad Inmobiliaria Cerrada, la que dentro del ámbito de la autonomía de la voluntad puede decidir que la participación en los gastos se haga de manera diferente, dentro de un criterio de equidad.

Por lo tanto, la forma de liquidación se hace de manera voluntaria y no por imperio de ley. Lo anterior, toda vez que el artículo 78 de la Ley 675 de 2001 no establece de manera expresa, el mecanismo de liquidación, con lo que, ante el silencio de la ley, quienes conforman la UIC, señalan sus propias reglas.

Así las cosas, es claro que la forma como se establezca la contribución en gastos no es una exigencia de ley sino una facultad de aplicación libre y voluntaria de los partícipes, al no tratarse de propiedad horizontal.

Es importante señalar que la finalidad de las Unidades Inmobiliarias Cerradas es la reglamentación de los derechos y obligaciones de los copropietarios respecto a su municipio o distrito; organizar su funcionamiento para procurar una mejor calidad de vida y una convivencia armónica de los copropietarios, moradores y usuarios, y establecer áreas comunes de servicios sociales necesarios bajo estándares mínimos nacionales.

La función social de la propiedad inmueble, que implica la provisión de áreas suficientes para atender las necesidades de las personas y su relación con la comunidad, tales como la circulación, recreación, reunión y disfrute visual; la protección y conservación ambiental y la armonía estética del conjunto urbano.

La función urbanística de la propiedad que exige la integración funcional, ambiental y espacial de las construcciones con el entorno; así como el acatamiento de las normas urbanísticas de planeación y de construcción municipales. El respeto a la privacidad que impone obligaciones y limitaciones para garantizar un grado de aislamiento acústico y visual de las áreas privadas.

No obstante, resulta importante, traer a colación, la sentencia de la Corte Constitucional C-265 de 2002 del Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa, en la cual, la Corte en un estudio de constitucionalidad, analiza aspectos de las unidades inmobiliarias cerradas que pueden afectar el espacio público, en los que consideran:

"(...) A partir de la Constitución de 1991 el concepto de espacio público adquiere, pues, protección constitucional. Varios artículos de la Carta Política aluden específicamente a esta materia, no sólo para señalar que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63 C.P.) sino al especificar los referidos deberes de protección y conservación que se predicen del Estado respecto del espacio público en los términos del artículo 82 Superior:

"Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio

público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”

(...)

De este modo, la posibilidad de gozar del espacio público se eleva al rango de derecho colectivo específicamente consagrado en la Constitución, la cual exige al Estado velar por su protección y conservación impidiendo, entre otras cosas, (i.) la apropiación por parte de los particulares de un ámbito de acción que le pertenece a todos, (ii.) decisiones que restrinjan su destinación al uso común o excluyan a algunas personas del acceso a dicho espacio (iii.) la creación de privilegios a favor de los particulares en desmedro del interés general.

Así, la noción legal de espacio público que alude al **“conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza y por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes”**, adquiere un remozado significado en el contexto de la Constitución de 1991. En efecto, no se limita a reconocer la necesidad de planificar y organizar coherentemente el crecimiento de las ciudades, sino que refuerza y hace tangible una de las condiciones para la convivencia en una comunidad a través de la garantía de una infraestructura, un espacio destinado al uso común, que puede ser disfrutado por todos, sin excluir a nadie ni privilegiar a ninguna persona o grupo de personas, y que se configura como el punto de encuentro de los habitantes de una ciudad o sector urbano determinado.

(...)

Como puede apreciarse **el constituyente amplía conceptualmente la idea de espacio público tradicionalmente referida en la legislación civil** (artículos 674 y 678 C.C.), **teniendo en cuenta que no se limita a los bienes de uso público** (calles, plazas, puentes, caminos, ríos y lagos) señalados en dicha legislación, **sino que se extiende a todos aquellos bienes inmuebles públicos, y a algunos elementos específicos de los inmuebles de propiedad de los particulares, que al ser afectados al interés general en virtud de la Constitución o la ley, o por sus características arquitectónicas naturales, están destinados a la utilización colectiva. Así, lo que caracteriza a los bienes que integran el espacio público es su afectación al interés general y su destinación al uso por todos los miembros de la comunidad.**

(...) Así, “el trastorno del espacio público ocasionado por un particular o por la actuación de autoridades no competentes”, puede llegar a vulnerar no sólo derechos constitucionales individuales de los peatones y las aspiraciones colectivas de uso y aprovechamiento general del espacio común, sino también la percepción de la comunidad respecto de las áreas a las que tiene acceso libre y a las que no lo tiene. Adicionalmente, “las repercusiones pueden ser no sólo colectivas, sino también privadas, y acarrear la vulneración del derecho a la libertad de locomoción de los transeúntes al cual alude el artículo 24 de la Carta”.

(...)

En este orden de ideas, **el concepto de espacio público constituye una expresa**

limitación a la propiedad privada, en general, y a la propiedad horizontal, en especial, pues ésta es una forma de organización de la propiedad privada que tiene plena eficacia sólo en la medida en que las limitaciones a la libertad de circulación, y a otros derechos, generadas por los sistemas de cerramiento y control de ingreso que se desprenden de la figura jurídica de las Unidades Inmobiliarias Cerradas no invadan el espacio público ni excluyan de su goce a los habitantes que no pertenecen a dichas unidades.

(...)

Además, las Unidades Inmobiliarias Cerradas por asimilación se presentan como "un sistema jurídico" que regula el sometimiento al régimen de propiedad horizontal de los conjuntos de edificios, casas y demás construcciones integradas arquitectónica y funcionalmente que comparten elementos estructurales, constructivos y administrativos comunes pero que fueron concebidos originalmente como unidades independientes que en lugar de compartir zonas privadas entre ellas, daban hacia el espacio público destinado al uso común. La norma demandada permite que tales unidades se asimilen a las UIC construidas originalmente sobre un terreno de propiedad privada en el cual se decidió reservar algunos espacios interiores al uso compartido de los propietarios. Por eso, dicha norma extiende por analogía el régimen de propiedad horizontal a una situación completamente diversa a la regulada mediante dicho régimen, y con dicha extensión se permite a los particulares decidir sobre las condiciones de uso del espacio público al ser éste transformado en espacio interno como consecuencia del cerramiento. Naturalmente, el cerramiento de tales unidades afecta el espacio público. La Corte estima que sería inocho declarar inexecutable la expresión demandada y permitir dichos cerramientos." (Subrayado y Negrilla fuera de texto original)

Como se observa, la conclusión de la Corte Constitucional está encaminada a señalar que la afectación al espacio público por un grupo de propietarios privados para su beneficio particular implica una afectación grave del espacio público, en los siguientes términos:

"El cerramiento del espacio público por parte de un grupo de propietarios privados para su beneficio particular representa, prima facie, una afectación permanente y grave del espacio público. Dicho cerramiento se traduce en la práctica en la apropiación de una porción del espacio público por unos particulares y en la consecuente exclusión del resto de los habitantes del acceso a un espacio destinado por mandato constitucional al uso común. Condicionar la posibilidad del cerramiento a una autorización administrativa, sin señalar criterios que impidan dicha apropiación y exclusión, resulta insuficiente para proteger los bienes constitucionalmente garantizados."

De acuerdo con lo expresado por la Corte, se puede establecer que existe un amparo constitucional sobre el espacio público no pudiendo existir ningún tipo de ocupación del mismo; contrario sensu, se estaría cometiendo un acto contrario a la ley al permitir que se ocupen o invadan bienes de uso público, de igual manera, incurrirían en una infracción urbanística, la cual debe ser sancionada por los alcaldes, de conformidad a lo establecido en el artículo 103 y 104 de la Ley 388 de 1997.

Visto lo anterior, para catalogar una propiedad horizontal como unidad inmobiliaria cerrada, se debe tener en cuenta que esta debe contar con ciertas características descritas en los artículos 65 a 72 de la Ley 675 de 2011, tales como, tener áreas para circulación, de recreación, de uso social, de servicio, zonas verdes, cerramientos transparentes, aprovechamiento económico de las áreas comunes y establecerá exigencias mínimas de celdas de parqueo por cada propiedad para los moradores y visitantes; así como espacios de maniobra de vehículos y los necesarios para las operaciones de cargue y descargue para el comercio y la industria; de tal manera que, permitan identificar una integración arquitectónica y funcional, un compartir de elementos estructurales y constructivos, pago de expensas comunes por parte de todos los propietarios y un cerramiento que restringe el ingreso a estos bienes.

De igual manera, se debe tener en cuenta que para la conformación de la UIC, debe llevarse a cabo el trámite de la licencia urbanística respectiva, en los términos del Decreto 1077 de 2015, por lo que debe acudirse al numeral 9 del artículo 2.2.6.1.1.7 del Decreto en cita, el cual indica:

"ARTÍCULO 2.2.6.1.1.7 Licencia de construcción y sus modalidades. *Es la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, y demás normatividad que regule la materia. En las licencias de construcción se concretarán de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación. Son modalidades de la licencia de construcción las siguientes:*

(...)

9. Cerramiento. *Es la autorización para encerrar de manera permanente un predio de propiedad privada."*

Es decir que, el cerramiento permanente de un predio requiere del otorgamiento de una licencia de construcción en la modalidad de cerramiento, la cual en todo caso estará sujeta a lo dispuesto por el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio donde se encuentre ubicada la UIC.

En conclusión y de conformidad con todo lo indicado, se debe indicar que, la persona jurídica de la Unidad Inmobiliaria Cerrada nace solo hasta cuando se realiza el registro del régimen de Propiedad horizontal en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos del municipio donde se localice la propiedad y con ello los derechos y obligaciones de los propietarios que conforman la Unidad Inmobiliaria Cerrada, en los que se encuentran la participación en el pago de las expensas comunes en los términos definidos por sus integrantes, para lo cual es necesario realizar la constitución de la Unidad Inmobiliaria Cerrada, siempre y cuando no se afecte el espacio público, tal y como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-265 de 2002.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en su petición radicada bajo el número 2025ER0063658, siendo oportuno reiterar que, en atención al derecho de petición en la modalidad de consulta, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con fundamento en los artículos 14 y 28³ 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 Leguizamon
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró:

Cindy Fernanda Vargas Soler
Profesional Especializado
Oficina Asesora Jurídica

Revisó:

Juan Sebastián Hernández Yunis
Coordinador Grupo de Conceptos
Oficina Asesora Jurídica

Aprobó:

Rodrigo Andrés Bernal Montero
Jefe Oficina (e)
Oficina Asesora Jurídica

³ **"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.

Bogotá, D.C.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 01-07-2025 11:15
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0038297 Folio Anexo 0 F.A.6
ORIGEN: 20197 GRUPO DE CONCEPTOS / JHANA MARCELA CARDONA GALEON
DESTINO: [REDACTED]
ASUNTO: CONCEPTO, EXPENSAS COMUNES
OBS:

2025EE0038297



ASUNTO: Concepto – Expensas Comunes

Radicado 2025ER0074730 del 16/06/2025

Recibido en la Oficina Asesora Jurídica 16/06/2025

Reciba un cordial saludo.

En atención a la solicitud del asunto, en la que plantea interrogantes relacionados con las expensas comunes, al respecto comedidamente 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 2011¹, 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.

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 2005² 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 equiparán a opiniones, a consejos, a pautas de acción,

¹ "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."

² "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. (...)"

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

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:

CONSULTAS 1 y 3:

“1. En los casos que un conjunto se desarrolle por etapas y en el reglamento de propiedad horizontal se establezca la obligación de contribuir al pago de las expensas necesarias desde la entrega por parte del propietario inicial de un número de bienes privados que represente por lo menos el cincuenta y uno por ciento (51%) de las unidades privadas de la etapa que se conforma.

¿Desde cuándo nace la obligación de contribuir al pago de las expensas de administración??” (Sic)

“3. ¿Están en la obligación de contribuir oportunamente con las expensas comunes los copropietarios de un edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal que NO reciban los bienes o servicios comunes, tales como vigilancia, aseo, mantenimiento de jardines, etc.?” (Sic)

La Ley 675 de 2001³, tiene por objeto regular la forma especial de dominio, denominada “propiedad horizontal”, con el fin de garantizar entre otras la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella.

El artículo 3 de la Ley 675 de 2001, trae, entre otras, la definición de expensas comunes necesarias como las “(...) Erogaciones necesarias causadas por la administración y la prestación de los servicios comunes esenciales requeridos para la existencia, seguridad y conservación de los bienes comunes del edificio o conjunto. (...)”, lo que conlleva como una obligación de los propietarios de bienes privados el pago de las expensas comunes necesarias causadas por la administración de la propiedad horizontal.

Hay que recordar que “Los recursos patrimoniales de la persona jurídica estarán conformados por los ingresos provenientes de las expensas comunes ordinarias y

³ “Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal”

extraordinarias, multas, intereses, fondo de imprevistos, y demás bienes e ingresos que adquiera o reciba a cualquier título para el cumplimiento de su objeto”⁴

Por su parte, el artículo 29⁵ ibidem establece como una obligación de los propietarios de bienes privados el pago de las expensas comunes necesarias causadas por la administración y la prestación de los servicios comunes esenciales para la existencia, seguridad y conservación de los bienes comunes, para lo cual se deberá tener en cuenta lo previsto en el reglamento de propiedad horizontal⁶, especialmente lo referido a los coeficientes de copropiedad⁷, toda vez que determinan *“El índice de participación con que cada uno de los propietarios de bienes privados ha de contribuir a las expensas comunes del edificio o conjunto, mediante el pago de cuotas ordinarias y extraordinarias de administración, (...)”⁸*.

Cabe reiterar que es obligatorio el pago de las expensas comunes así el propietario no ocupe su bien privado, o no haga uso efectivo de un determinado bien o servicio común⁹.

En cuanto a las expensas comunes, su monto se establecerá de conformidad con el coeficiente que cada propietario tenga dentro de la copropiedad, debemos reiterar que el coeficiente de copropiedad es establecido para determinar el índice de participación en las expensas comunes, como lo dispone el artículo 25 de la Ley 675 de 2001; entre otros:

“OBLIGATORIEDAD Y EFECTOS. *Todo reglamento de propiedad horizontal deberá señalar los coeficientes de copropiedad de los bienes de dominio particular que integran el conjunto o edificio, los cuales se calcularán de conformidad con lo establecido en la presente ley. Tales coeficientes determinarán:*

- 1. La proporción de los derechos de cada uno de los propietarios de bienes privados sobre los bienes comunes del edificio o conjunto.*
- 2. El porcentaje de participación en la asamblea general de propietarios.*
- 3. El índice de participación con que cada uno de los propietarios de bienes privados ha de contribuir a las expensas comunes del edificio o conjunto, mediante el pago de cuotas ordinarias y extraordinarias de administración, salvo cuando éstas se determinen de acuerdo con los módulos de contribución en la forma señalada en el reglamento.” (Subrayado fuera de texto).*

De lo expresado es posible inferir que al momento de fijarse las cuotas de administración o expensas comunes han de tenerse en cuenta el porcentaje del

⁴ Ley 675 de 2001, artículo 34.

⁵ “Ley 675 de 2001, Artículo 29.- PARTICIPACIÓN EN LAS EXPENSAS COMUNES NECESARIAS. Los propietarios de los bienes privados de un edificio o conjunto estarán obligados a contribuir al pago de las expensas necesarias causadas por la administración y la prestación de servicios comunes esenciales para la existencia, seguridad y conservación de los bienes comunes, de acuerdo con el reglamento de propiedad horizontal. ...”

⁶ Artículo 3 de la Ley 675 de 2001: “Reglamento de Propiedad Horizontal: Estatuto que regula los derechos y obligaciones específicas de los copropietarios de un edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal.”

⁷ “Téngase en cuenta que de conformidad con el artículo 26 de la Ley 675 de 2001, el coeficiente de copropiedad se determina para cada bien de dominio particular, el cual puede estar conformado por área privada construida o por área privada libre; por lo que si existe un coeficiente de copropiedad determinado es dable el cobro de expensas comunes a cada uno de los propietarios de bienes privados”.

⁸ Ver artículo 25 numeral 3 de la Ley 675 de 2001.

⁹ Ver artículo 29 parágrafo 2º de la Ley 675 de 2001.

coeficiente de copropiedad para el pago de las mismas, de acuerdo a lo establecido por el numeral 3 del artículo 25¹⁰ ibidem.

En cuanto a la cuota de administración que deben cubrir los dueños de las propiedades privadas que no han construido (lotes), esta se calculará de acuerdo a un coeficiente provisional el cual deberá estar establecido en la escritura pública contentiva del reglamento de propiedad horizontal, una vez los bienes privados sean construidos su coeficiente se calculará en forma definitiva. Lo anterior de conformidad con el artículo 7 de la Ley 675 de 2001, el cual establece:

"ARTÍCULO 7º. Conjuntos integrados por etapas. Cuando un conjunto se desarrolle por etapas, la escritura de constitución deberá indicar esta circunstancia, y regular dentro de su contenido el régimen general del mismo, la forma de integrar las etapas subsiguientes, y los coeficientes de copropiedad de los bienes privados de la etapa que se conforma, los cuales tendrán carácter provisional.

Las subsiguientes etapas las integrará el propietario inicial mediante escrituras adicionales, en las cuales se identificarán sus bienes privados, los bienes comunes localizados en cada etapa y el nuevo cálculo de los coeficientes de copropiedad de la totalidad de los bienes privados de las etapas integradas al conjunto, los cuales tendrán carácter provisional.

En la escritura pública por medio de la cual se integra la última etapa, los definitivo.

Tanto los coeficientes provisionales como los definitivos se calcularán de conformidad con lo establecido en la presente ley". (Subrayado extra texto).

De conformidad con la normatividad transcrita, se puede afirmar que todo propietario de un bien privado sometido al régimen de propiedad horizontal (incluso el propietario inicial), debe contribuir al pago de expensas comunes causadas por la administración y la prestación de los servicios comunes esenciales requeridos para la existencia, seguridad y conservación de los bienes comunes del edificio o conjunto¹¹, contribución que se debe efectuar teniendo en cuenta el coeficiente de copropiedad definitivo o provisional que se haya determinado en el reglamento para cada bien de dominio particular.

Es importante aclarar que conforme a lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 675 de 2001 en ningún caso las disposiciones contenidas en el reglamento de propiedad horizontal podrán vulnerar las normas imperativas contenida en la Ley del régimen de propiedad horizontal y en tal caso se tendrán como no escritas:

¹⁰ Artículo 25. Obligatoriedad y efectos. Todo reglamento de propiedad horizontal deberá señalar los coeficientes de copropiedad de los bienes de dominio particular que integran el conjunto o edificio, los cuales se calcularán de conformidad con lo establecido en la presente ley. Tales coeficientes determinarán:

1. La proporción de los derechos de cada uno de los propietarios de bienes privados sobre los bienes comunes del edificio o conjunto.
2. El porcentaje de participación en la asamblea general de propietarios. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-522 de 2002.

3. El índice de participación con que cada uno de los propietarios de bienes privados ha de contribuir a las expensas comunes del edificio o conjunto, mediante el pago de cuotas ordinarias y extraordinarias de administración, salvo cuando éstas se determinen de acuerdo con los módulos de contribución en la forma señalada en el reglamento.

¹¹ Ver artículo 29 parágrafo 2º de la Ley 675 de 2001.

"ARTÍCULO 5º. Contenido de la escritura o reglamento de propiedad horizontal. La escritura pública que contiene el reglamento de propiedad horizontal deberá incluir como mínimo:

1. El nombre e identificación del propietario.
2. El nombre distintivo del edificio o conjunto.
3. La determinación del terreno o terrenos sobre los cuales se levanta el edificio o conjunto, por su nomenclatura, área y linderos, indicando el título o títulos de adquisición y los correspondientes folios de matrícula inmobiliaria.
4. La identificación de cada uno de los bienes de dominio particular de acuerdo con los planos aprobados por la Oficina de Planeación Municipal o Distrital o por la entidad o persona que haga sus veces.
5. La determinación de los bienes comunes, con indicación de los que tengan el carácter de esenciales, y de aquellos cuyo uso se asigne a determinados sectores del edificio o conjunto, cuando fuere el caso.
6. Los coeficientes de copropiedad y los módulos de contribución, según el caso.
7. La destinación de los bienes de dominio particular que conforman el edificio o conjunto, la cual deberá ajustarse a las normas urbanísticas vigentes.
8. Las especificaciones de construcción y condiciones de seguridad y salubridad del edificio o conjunto.

Además de este contenido básico, los reglamentos de propiedad horizontal incluirán las regulaciones relacionadas con la administración, dirección y control de la persona jurídica que nace por ministerio de esta ley y las reglas que gobiernan la organización y funcionamiento del edificio o conjunto.

PARÁGRAFO 1º. En ningún caso las disposiciones contenidas en los reglamentos de propiedad horizontal podrán vulnerar las normas imperativas contenidas en esta ley y, en tal caso, se entenderán no escritas.(...)" (Subrayado extra texto)

CONSULTA 2.

"2. ¿En caso de que el representante legal de la copropiedad acometa el cobro de las cuotas de administración respecto de cada unidad en forma individual desde la entrega privada en contravención a lo dispuesto en el reglamento de propiedad horizontal, puede exigir el cobro de tales obligaciones directamente o, previamente, debe cuestionar la parte pertinente del reglamento de propiedad horizontal a partir de la cual se fijan las condiciones para el pago de las expensas ante la asamblea general de propietarios, cuyas decisiones, a su vez, pueden ser objeto impugnación ante la jurisdicción ordinaria civil, mediante el proceso declarativo verbal de que trata el artículo 382 del Código General del Proceso?" (Sic)

En primera instancia es de indicar que es obligación del administrador cobrar directamente o mediante apoderado las cuotas de administración, tal como lo

establece el numeral 8 del artículo 51 de la ley 675 de 2001, al establecer las funciones del administrador:

"Funciones del administrador. La administración inmediata del edificio o conjunto estará a cargo del administrador, quien tiene facultades de ejecución, conservación, representación y recaudo. Sus funciones básicas son las siguientes:

(...) 8. Cobrar y recaudar, directamente o a través de apoderados cuotas ordinarias y extraordinarias, multas, y en general, cualquier obligación de carácter pecuniario a cargo de los propietarios u ocupantes de bienes de dominio particular del edificio o conjunto, iniciando oportunamente el cobro judicial de las mismas, sin necesidad de autorización alguna. (...)” (Subrayado extra texto)

No hay duda de que el administrador o representante legal, sea definitivo o provisional¹² tiene plenas facultades para realizar el cobro y recaudo de cuotas ordinarias y extraordinarias, multas y cualquier obligación de carácter pecuniario a cargo de los propietarios u ocupantes de los bienes de dominio particular del edificio o conjunto, e incluso podrá hacer dicho cobro a través de apoderados iniciando oportunamente el cobro judicial de las mismas sin necesidad de autorización por parte de los órganos de dirección de la copropiedad, la ley le otorga dicha facultad.

Adicionalmente, el artículo 38 de la ley 675 de 2001 señala como una de las funciones de la asamblea general de propietarios en el numeral 4, fijar la cuota de administración, al establecer: "Aprobar el presupuesto anual del edificio o conjunto y las cuotas para atender las expensas ordinarias o extraordinarias, así como incrementar el fondo de imprevistos, cuando fuere el caso".

Así las cosas, tenemos que la asamblea de propietarios es la que determina la cuota de administración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 y el numeral 4 del artículo 38 de la Ley 675 de 2001.

Respecto a la impugnación, el artículo 49 de la Ley 675 de 2001 dispone:

"ARTÍCULO 49. Impugnación de decisiones. El administrador, el Revisor Fiscal y los propietarios de bienes privados, podrán impugnar las decisiones de la asamblea general de propietarios, cuando no se ajusten a las prescripciones legales o al reglamento de la propiedad horizontal.

Inciso derogado por el literal c), art. 626, Ley 1564 de 2012.

PARÁGRAFO. Exceptúense de la disposición contenida en el presente artículo, las decisiones de la asamblea general, por medio de las cuales se impongan sanciones por incumplimiento de obligaciones no pecuniarias, que se regirán por lo dispuesto en el Capítulo Segundo, del Título II de la presente ley”. (Subrayado extra texto)

Conforme a la norma expuesta, se podrán impugnar las decisiones de la asamblea general de propietarios, cuando no se ajusten a las prescripciones legales o al

¹² Artículo 52 de la Ley 675 de 2001

reglamento de la propiedad horizontal, es decir, que solo las decisiones de la asamblea se pueden impugnar, y no las decisiones del administrador, pues recuerde que el administrador ejecuta y cumple las decisiones de la asamblea y lo dispuesto en el reglamento de propiedad horizontal y la Ley.

No obstante, es de recalcar como se indicó en líneas anteriores, las disposiciones contenidas en el reglamento de propiedad horizontal no podrán ir en contravía de lo dispuesto en la Ley 675 de 2001, de ser así se tendrán como no escritas, es decir, que el reglamento de propiedad no puede disponer cosa diferente a lo regulado por la ley.

Por último, es importante señalar que de conformidad con lo previsto por el artículo 58 de la Ley 675 de 2001, cuando se presente un conflicto en razón de la aplicación o interpretación de la ley o del reglamento, entre propietarios o arrendatarios del edificio o conjunto, o entre aquellos y el administrador, el consejo de administración o cualquier otro órgano de dirección o control de la persona jurídica, puede acudir al comité de convivencia, a mecanismos alternos de solución de conflictos o a la autoridad judicial competente (Juez Civil Municipal, proceso verbal sumario en única instancia, Código General de Proceso arts. 390 y ss.).

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en su petición radicada bajo el número 2025ER0074730, 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 28¹³ 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:

Johana Marcela Cardona Galeón
Abogada Contratista
Grupo de Conceptos
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

¹³ **"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.

Bogotá, D.C.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 01.07.2025 15:12
Al Contador Cte. Este No. 2025EE0038389 tal. 6 Anex. 0 FAS
ORIGEN: MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO
DESTINO: [REDACTED]
ASUNTO: RESPUESTA
OPS

2025EE0038389



ASUNTO: Consulta – Quorum y decisiones consejo de administración
Radicados 2025ER0074484 del 16/06/2025
Recibidos en la Oficina Asesora Jurídica el 16/06/2025

Reciba un cordial saludo.

En atención a la petición del asunto, en la que plantea controversias relacionadas con el quorum para la toma de decisiones del consejo de administración, 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 2011¹, 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.

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 2005² 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

¹Artículo 1º del Decreto Ley 3571 del 27 de septiembre de 2011 "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.

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

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:

" (...) cual es el número para integrar quorum para reuniones de Consejo de administración que permita este órgano tomar decisiones?"

Es de indicar que la Ley 675 de 2001 busca garantizar la seguridad, la convivencia pacífica y solidaridad social, la función social y ecológica de la propiedad, el respeto a la dignidad humana, la libre iniciativa empresarial en los inmuebles con destinación comercial o mixto, el debido proceso, el derecho de defensa, contradicción e impugnación, aspectos todos éstos que deben ser respetados tanto por la asamblea general como por el consejo de administración, así las cosas, una vez constituida legalmente la propiedad horizontal, surge una persona jurídica conformada por los propietarios de los bienes de dominio particular, cuyo objeto es administrar en forma oportuna y eficaz los bienes y servicios comunes, así como manejar los asuntos de interés común y hacer cumplir la ley y el reglamento de propiedad horizontal³. Para ello, la ley dispuso la creación de órganos de dirección y administración de la persona jurídica, a saber: la asamblea general de propietarios, el consejo de administración si lo hubiere y el administrador del edificio o conjunto⁴.

En ese sentido, es preciso señalar que la Ley 675 de 2001, establece en el artículo 36, los órganos de dirección de la administración de la propiedad horizontal, dentro de los cuales se incluyen:

"ARTÍCULO 36. *Órganos de dirección y administración. La dirección y administración de la persona jurídica corresponde a la asamblea general de propietarios, al consejo de administración, si lo hubiere, y al administrador de edificio o conjunto".*

³ Artículo 32 de la Ley 675 de 2001

⁴ Artículo 36 de la Ley 675 de 2001

En consecuencia, el consejo de administración es un órgano de la propiedad horizontal que tiene como finalidad servir de intermediario entre los copropietarios y el administrador. Su principal función consiste en tomar decisiones para el cumplimiento de los fines de la persona jurídica, además de coordinar, orientar y asesorar a la administración de turno.

La elección de los consejeros es realizada por la asamblea de propietarios mediante quórum, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 45⁵ de la mencionada Ley 675 de 2001.

El consejo de administración debe estar conformado por un número impar de integrantes, por lo que será necesario que se constituya con mínimo tres (3) miembros, de los cuales es preciso que sean propietarios, o sus delegados, lo anterior conforme a lo dispuesto en la Ley 675 de 2001 en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 53. Obligatoriedad. Los edificios o conjuntos de uso comercial o mixto, integrados por más de treinta (30) bienes privados excluyendo parqueaderos o depósitos, tendrán un consejo de administración, integrado por un número impar de tres (3) o más propietarios de las unidades privadas respectivas, o sus delegados. En aquellos que tengan un número igual o inferior a treinta (30) bienes privados, excluyendo parqueaderos y depósitos, será potestativo consagrar tal organismo en los reglamentos de propiedad horizontal.

Para edificios o conjuntos de uso residencial, integrados por más de treinta (30) bienes privados excluyendo parqueaderos o depósitos, será potestativo consagrar tal organismo en los reglamentos de propiedad horizontal".

De la norma transcrita es preciso subrayar que en los conjuntos residenciales es potestativa la conformación del consejo de administración, contrario a los edificios o conjuntos de uso comercial o mixto con más de treinta bienes privados sin contar parqueaderos o depósitos los cuales deben tener un consejo de administración, el cual se integra con un número impar de tres o más propietarios de las unidades privadas que conforman el edificio o conjunto sometido a régimen de propiedad horizontal; dichos miembros son elegidos de manera expresa por la asamblea general de propietarios⁶.

En conclusión, se evidencia que desde la norma se señalan los mínimos requeridos para la conformación del consejo de administración, definiendo su integración por un número impar de tres (3) o más propietarios, en adición, se señala que será potestativo definir el organismo en el reglamento de propiedad horizontal, por lo

⁵ ARTÍCULO 45. Quórum y mayorías. Con excepción de los casos en que la ley o el reglamento de propiedad horizontal exijan un quórum o mayoría superior y de las reuniones de segunda convocatoria previstas en el artículo 41, la asamblea general sesionará con un número plural de propietarios de unidades privadas que representen por lo menos, más de la mitad de los coeficientes de propiedad, y tomará decisiones con el voto favorable de la mitad más uno de los coeficientes de propiedad y tomará decisiones con el voto favorable de la mitad más uno de los coeficientes de propiedad representados en la respectiva sesión.

⁶ Ley 675 de 2001, Artículo 37. Integración y alcance de sus decisiones. La asamblea general la constituirán los propietarios de bienes privados, o sus representantes o delegados, reunidos con el quórum y las condiciones previstas en esta ley y en el reglamento de propiedad horizontal.

anterior, es oportuno realizar la revisión de los efectos derivados de la inclusión de los elementos particulares dentro del respectivo reglamento.

Respecto al quorum para las decisiones del consejo de administración, el artículo 54 de la Ley 675 de 2001 señala lo siguiente:

"ARTÍCULO 54. QUÓRUM Y MAYORÍAS. *El consejo de administración deliberará y decidirá válidamente con la presencia y votos de la mayoría de sus miembros, salvo que el reglamento de propiedad horizontal estipule un quórum superior, con independencia de los coeficientes de copropiedad."*

Conforme a la norma en cita, el Consejo de Administración deliberará y decidirá válidamente con la presencia y votos de la mayoría de sus miembros, a menos que el reglamento de propiedad horizontal señale un quorum especial, caso en el cual deberá estarse a lo dispuesto en el reglamento.

Así, debe entenderse que el quorum es el número mínimo de miembros que debe estar presente en el órgano para que pueda deliberar o decidir. Igualmente, la interpretación que se desprende de la norma citada anteriormente, se debe entender que se habla del voto favorable de la mitad más uno de los asistentes.

Vale la pena precisar que, si bien lo relacionado con el funcionamiento del consejo de administración no está regulado en la Ley 675 de 2001, el reglamento de propiedad horizontal puede entrar a regularlo ya que según el inciso 9 del artículo 5 de la Ley 675, señala que en el reglamento "se incluirán las regulaciones relacionadas con la administración, dirección y control de la persona jurídica (...) y las reglas que gobiernan la organización y funcionamiento del edificio o conjunto".

De ahí que, el consejo de administración es el órgano encargado de la administración y buen funcionamiento del edificio o conjunto residencial, debe actuar conforme a lo establecido en el reglamento de propiedad horizontal aprobado por la asamblea de copropietarios y puede decidir sobre las sanciones a imponer a los copropietarios que incurran en morosidad, siempre y cuando estas sanciones estén contempladas en el reglamento de propiedad horizontal.

Por consiguiente, durante el periodo para el cual fue elegido el Consejo de Administración, las decisiones sobre los asuntos de su competencia serán válidas siempre que hayan sido tomadas con el quórum necesario para deliberar y decidir señalado en la ley o en el reglamento de propiedad horizontal.

Finalmente, es necesario tener presente que el reglamento de propiedad horizontal como acto de constitución de la persona jurídica de derecho privado, denominada copropiedad, es fundamentalmente un acto privado regido por la autonomía de la voluntad de sus miembros quienes dentro de los límites del orden jurídico pueden establecer los parámetros para ejercer las funciones en los órganos de administración,

sin contrariar la Ley 675 de 2001 ni vulnerar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política.

De ahí que, si el reglamento de propiedad horizontal vulnera alguna de las disposiciones contenidas en la Ley 675 de 2001, debe acudirse a lo estipulado en el párrafo 1 del artículo 5º de la mencionada ley: *"En ningún caso las disposiciones contenidas en los reglamentos de propiedad horizontal podrán vulnerar las normas imperativas contenidas en esta ley y, en tal caso, se entenderán no escritas."*

En los anteriores términos se da respuesta a la inquietud planteada en su petición radicada bajo el número 2025ER0074484, 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 28⁷ 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:

Gisella Chadid Bonilla
Contratista
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

⁷ **"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.