

Bogotá, D.C.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 04-06-2024 10:56
Al Contestar Cite Este No.: 2024EE0040784 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 70162 GRUPO DE CONCEPTOS / MARISOL SERRANO RINCON
DESTINO GONZALO DE LOS MILAGROS PEREZ ALAVREZ
ASUNTO CONSULTA - RESTRICCIONES AL USO Y GOCE DE BIENES COMUNES EN EDIFICIO O
OBS PARA CARGAR RESPUESTA APROBADA POR EL JEFE OAJ

2024EE0040784



Asunto: Consulta – Restricciones al uso y goce de bienes comunes en edificio o conjunto sometido a propiedad horizontal.
Radicados 2024ER0060020 del 30 de abril de 2024.
Recibida en la Oficina Asesora Jurídica el 03 de mayo de 2024.

Cordial Saludo:

En atención a la consulta del asunto, en la cual plantea controversias relacionadas con las restricciones al uso y goce de los bienes comunes con ocasión a la omisión de pago por concepto de expensas comunes al edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal, al respecto comedidamente 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

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. (...)"

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

"Por favor me informan si existe norma alguna o jurisprudencia que proteja la vulneración del derecho al goce de las zonas comunes (recreación y deportes) (sic) y de los servicios administrativos en caso de éstos ser suspendidos AL (sic) inquilino por parte de la dirección administrativa de la Unidad, con el pretexto de que el propietario no paga la administración, (sic) con el agravante de que el inquilino (yo) la paga dentro del valor del canon de arrendamiento. Es decir: me están suspendiendo unos servicios que estoy pagando, pero el dueño no la paga a la administración. Me he cansado de decirles que le cobren al dueño intereses de mora y que no me perjudiquen a mi y a mi familia, que incluye mis dos hijas menores. (...)"

Con el objetivo de resolver sus inquietudes, conviene señalar que la Ley 675 de 2001 fija el marco normativo en materia de propiedad horizontal, incluyendo principios, definiciones, reglas de constitución y extinción, entre otros asuntos dentro de los que se encuentra el capítulo VI relativo a los bienes comunes.

A efectos de tener claridad de su concepto, el artículo 3 de la Ley 675 de 2001, define los bienes comunes como las *"Partes del edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal pertenecientes en proindiviso a todos los*

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

propietarios de bienes privados, que por su naturaleza o destinación permiten o facilitan la existencia, estabilidad, funcionamiento, conservación, seguridad, uso, goce o explotación de los bienes de dominio particular.”

A su turno, el artículo 19 de la misma normativa presenta el alcance y naturaleza de los bienes comunes en los siguientes términos:

"Artículo 19. Alcance y naturaleza. *Los bienes, los elementos y zonas de un edificio o conjunto que permiten o facilitan la existencia, estabilidad, funcionamiento, conservación, seguridad, uso o goce de los bienes de dominio particular, pertenecen en común y proindiviso a los propietarios de tales bienes privados, son indivisibles y, mientras conserven su carácter de bienes comunes, son inalienables e inembargables en forma separada de los bienes privados, no siendo objeto de impuesto alguno en forma separada de aquellos.*

El derecho sobre estos bienes será ejercido en la forma prevista en la presente ley y en el respectivo reglamento de propiedad horizontal.

PARÁGRAFO 1º. *Tendrán la calidad de comunes no solo los bienes indicados de manera expresan en el reglamento, sino todos aquellos señalados como tales en los planos aprobados con la licencia de construcción, o en el documento que haga sus veces.*

PARÁGRAFO 2º. *Sin perjuicio de la disposición según la cual los bienes comunes son inajenables en forma separada de los bienes de propiedad privada o particular, los reglamentos de propiedad horizontal de los edificios o conjuntos podrán autorizar la explotación económica de bienes comunes, siempre y cuando esta autorización no se extienda a la realización de negocios jurídicos que den lugar a la transferencia del derecho de dominio de los mismos. La explotación autorizada se ubicará de tal forma que no impida la circulación por las zonas comunes, no afecte la estructura de la edificación, ni contravenga disposiciones urbanísticas ni ambientales. Las contraprestaciones económicas así obtenidas serán para el beneficio común de la copropiedad y se destinarán al pago de expensas comunes del edificio o conjunto, o a los gastos de inversión, según lo decida la asamblea general.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

De conformidad con los presupuestos legales citados, se puede indicar que los bienes comunes de una propiedad horizontal:

1. Serán aquellos definidos como tales en el reglamento de la copropiedad, así como en los planos aprobados en la licencia de construcción o el documento que haga sus veces.
2. Pertenecen a los propietarios de los bienes privados en común y proindiviso.
3. **Su uso y goce deberá ejercerse en la forma prevista en la Ley 675 de 2001 y en el reglamento de la propiedad horizontal.**
4. Los reglamentos de la propiedad horizontal pueden autorizar la explotación económica de los bienes comunes, siempre que ello no

implique o permita acceder a un negocio jurídico que pretenda la transferencia del dominio.

Ahora, para el caso objeto de consulta, es pertinente abarcar tres aspectos que permitirán al peticionario conocer la normativa que regula su caso y las aristas que en él se advierten por parte de esta Oficina Asesora:

i. Deberes a cargo del Administrador del conjunto o edificio sometido a régimen de propiedad horizontal.

De conformidad con los numerales 7, 8 y 11 del artículo 51 de la Ley 675 de 2011, corresponde al administrador y representante legal de la propiedad horizontal, entre otras, las siguientes funciones:

*"Artículo 51. 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:*

(...)

7. Cuidar y vigilar los bienes comunes, y ejecutar los actos de administración, conservación y disposición de los mismos de conformidad con las facultades y restricciones fijadas en el reglamento de propiedad horizontal.

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.

(...)

11. Notificar a los propietarios de bienes privados, por los medios que señale el respectivo reglamento de propiedad horizontal, las sanciones impuestas en su contra por la asamblea general o el consejo de administración, según el caso, por incumplimiento de obligaciones. (...)" (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Las citadas funciones al cargo del administrador de una propiedad horizontal reconocen del deber de realizar las **actuaciones establecidas en el reglamento** de esta, para **i)** disponer de los bienes comunes, **ii)** lograr el cobro de las expensas comunes ("pago de administración") y **iii)** adoptar decisiones que se notifiquen en debida forma a los propietarios como moradores (ejemplo: arrendatarios) por el incumplimiento de obligaciones, sean o no pecuniarias.

Es decir, el documento que permitiría en principio definir si el administrador de un bien sometido a propiedad está o no actuando de manera presuntamente arbitraria, sería el reglamento del edificio o conjunto.

ii. Solidaridad en el pago de las expensas comunes entre el propietario y el tenedor a cualquier título.

Por disposición del inciso 2 del artículo 29 de la Ley 675 de 2001, existe una obligación a cargo de los propietarios de los bienes privados de un edificio o conjunto, consistente en el pago por concepto de administración. Para el efecto y en lo pertinente al caso de la consulta, la referida norma estableció:

"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.

Para efecto de las expensas comunes ordinarias, existirá solidaridad en su pago entre el propietario y el tenedor a cualquier título de bienes de dominio privado.

Igualmente, existirá solidaridad en su pago entre el propietario anterior y el nuevo propietario del respectivo bien privado, respecto de las expensas comunes no pagadas por el primero, al momento de llevarse a cabo la transferencia del derecho de dominio.

(...)

Parágrafo 2º. La obligación de contribuir oportunamente con las expensas comunes del edificio o conjunto se aplica aun cuando un propietario no ocupe su bien privado, o no haga uso efectivo de un determinado bien o servicio común. (...)" (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Bajo el presupuesto legal resaltado por esta Oficina, se precisa que por mandato legal existe solidaridad en el pago de las expensas comunes necesarias, comúnmente llamado "*pago de administración*", entre el propietario y el tenedor a cualquier título del bien de dominio privado.

En el caso, conviene señalar que deberán verificarse las condiciones del contrato de arrendamiento y las obligaciones a cargo de las partes, para lo cual podría asesorarse de un profesional del derecho a fin de que adopte la decisión adecuada para las particularidades de su consulta.

iii. Restricción de uso y goce de bienes comunes.

La Ley 675 de 2001, en su artículo 59, presenta dos aspectos que podrían considerarse en la consulta:

- En los casos de incumplimiento de obligaciones NO pecuniarias, resulta procedente, entre otras, la imposición de la sanción contemplada en el numeral 3 del artículo 59, consistente en la "*Restricción al uso y goce de bienes de uso común no esenciales, como salones comunales y zonas de recreación y deporte*".
- El párrafo del artículo 59, prohíbe a las propiedades horizontales establecer restricciones en el uso de bienes comunes esenciales o de aquellos destinados a su uso exclusivo.

Ante estas premisas, se puede afirmar que la sanción consistente en la restricción de uso y goce de bienes comunes ha sido contemplada por la ley cuando se presente incumplimiento por parte de los propietarios de bienes privados e incluso sus tenedores, de una **obligación no pecuniaria**.

Sin embargo, como ya se ha indicado, son los reglamentos los que definen si puede o no adoptarse este tipo de decisiones relativas a la restricción al uso y goce de bienes de uso común no esenciales, caso en el cual, el administrador como los órganos de administración de la propiedad horizontal debe acatar el debido proceso interno y el derecho de defensa, para no resultar arbitraria su decisión.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia T-596 de 17 de julio de 2003 con Magistrada Ponente Clara Inés Vargas Hernández, manifestó que:

"(...) cuando se incumple en el pago de las expensas obligatorias de la copropiedad los administradores pueden suspender los servicios comunes, pero siempre que no se afecten las necesidades vitales de existencia de los propietarios y residentes, ni sus derechos fundamentales. En tal virtud, se ha considerado que los administradores de la propiedad horizontal no pueden suspender por dicha causa los servicios públicos, ni restringir el núcleo esencial de los derechos fundamentales, mediante la utilización de medidas irrazonables y desproporcionadas, v.gr. la circulación por las zonas comunes o al acceso a los inmuebles de uso privado.

También la jurisprudencia ha precisado que la facultad que tienen las juntas administradoras para sancionar el incumplimiento en el pago de las expensas para el mantenimiento de los bienes comunes es válida siempre y cuando no impida el ejercicio de las condiciones y necesidades mínimas de existencia del residente en mora:

"Las juntas administradoras de la propiedad horizontal tienen las potestades necesarias e indispensables para mantener la convivencia entre copropietarios y la custodia de los bienes comunes. Por su parte, los copropietarios están obligados a contribuir a las expensas para la administración, conservación y reparación de los bienes comunes, por lo cual el pago de esas cuotas es un deber perentorio. Empero, ¿la administración puede cobrar directamente el monto en mora?. La Sala

reitera su jurisprudencia en el sentido de que la propiedad horizontal está facultada "para adelantar los mecanismos tendientes a lograr el pago de cuotas de administración retrasadas, pero que encuentran un límite en la aplicación directa de la Constitución", pues la propia Carta señala como principio el de la efectividad de los derechos individuales. Conforme a lo anterior, las asambleas de copropietarios pueden adelantar las medidas estrictamente necesarias para efectuar los cobros correspondientes, lo que incluye requerimientos pre- procesales de la obligación económica, claro está todo de acuerdo con la legislación vigente. Por consiguiente, la suspensión de los servicios que presta la copropiedad es perfectamente válida si aquella no impide el ejercicio de las condiciones y necesidades mínimas de existencia del residente en mora, puesto que "las juntas administradoras no pueden contrariar el principio de la dignidad humana, el cual es una condición para el ejercicio de la libertad y la seguridad, ni están facultadas para impedir la satisfacción mínima de las condiciones de existencia vital para los habitantes".

Aún así, la Corte ha expresado que las juntas administradoras tienen un amplio ámbito de injerencia sobre las zonas comunes que el que puedan ejercer sobre los bienes de dominio particular:

"Si bien es posible que la asamblea general tome decisiones sobre la administración de las zonas comunes, su ámbito de injerencia (sic) sobre la administración que se le dé a los bienes privados ubicados o de dominio particular dentro del condominio es limitado en la medida en que el titular del dominio puede, respetando los límites que implican los derechos de los demás derivados de la Constitución o la ley y teniendo en cuenta el interés público o social, disponer del bien según le parezca".

En conclusión, las juntas administradoras de los conjuntos residenciales pueden adoptar las medidas que juzguen necesarias para garantizar la seguridad, existencia y conservación de las zonas comunes de la propiedad horizontal, para lo cual podrán cobrar las expensas indispensables para su mantenimiento y sancionar a quienes no atiendan su pago respetando, en todo caso, la dignidad de los moradores y sus condiciones mínimas de existencia.

iv. Solución de conflictos.

Finalmente, el régimen de propiedad horizontal (Ley 675 de 2001) contempló en el artículo 58, los diversos mecanismos que proceden para solucionar los conflictos y controversias que surgen 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 copropiedad.

Las alternativas planteadas consisten en acudir ante:

- a. Comité de convivencia designado por la Asamblea general de copropietarios.

- b. Mecanismos alternos de solución de conflictos, definidos e las normas legales que los regulan.

Conclusiones.

- El uso y goce de los bienes comunes deberá ejercerse en la forma prevista en la Ley 675 de 2001 y en el reglamento de la propiedad horizontal, por lo que será necesario que verifique si las medidas adoptadas por la administración y el consejo de administración se han ajustado a los presupuestos allí definidos.
- Debido a que existe solidaridad en el pago de las expensas comunes, resulta pertinente, en su caso, verificar las condiciones y obligaciones que rigen el contrato de arrendamiento celebrado con el propietario del bien privado respecto del cual usted es tenedor a título de arrendatario, sin obviar que, dada la existencia del mismo, también podría evaluarse jurídicamente sobre su debido cumplimiento.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en su petición radicada bajo el número 2024ER0060020 del 30 de abril de 2024, 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 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 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

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.