

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. *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.