



Bogotá, D.C.

Señora

**Asunto:** Consulta: Propiedad horizontal – Bienes comunes – Utilidad pública  
Radicado 2023ER0126780 del 17/10/2023  
Recibido en esta Oficina Asesora Jurídica el 18/10/2023.

Respetada señora:

En atención a la consulta del asunto, en la que plantea interrogantes sobre el uso de los recursos producto de la enajenación de bienes comunes por utilidad pública en el régimen de 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 2011<sup>1</sup>, 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.

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

<sup>1</sup> "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. (...)"



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.<sup>2</sup>

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:

*"(...) Buenos tardes mi duda es la siguiente: si por enajenación forzosa se vende el parqueadero externo de mi conjunto, el cual hace parte de la propiedad horizontal, como podemos los copropietarios repartirnos ese dinero, en el entendido que no es una utilidad, fue algo forzoso por temas de utilidad publica. (sic).*

El artículo 3º del Ley 675 de 2011, definió entre otros, los bienes comunes y bienes comunes esenciales, a saber:

*«(...) Bienes comunes: Partes del edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal pertenecientes en proindiviso a todos los 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.*

*Bienes comunes esenciales: Bienes indispensables para la existencia, estabilidad, conservación y seguridad del edificio o conjunto, así como los imprescindibles para el uso y disfrute de los bienes de dominio particular. Los demás tendrán el carácter de bienes comunes no esenciales. Se reputan bienes comunes esenciales, el terreno sobre o bajo el cual existan construcciones o instalaciones de servicios públicos básicos, los cimientos, la estructura, las circulaciones indispensables para aprovechamiento de bienes privados, las instalaciones generales de servicios públicos, las fachadas y los techos o losas que sirven de cubiertas a cualquier nivel (...)*»

Respecto a los bienes comunes el artículo 19 de la Ley 675 de 2001, determinó:

**«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.*

<sup>2</sup> "Artículo 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".

2023EE0105199



*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 expresa 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.»*

Por lo tanto, los bienes comunes son inalienables en forma separada de los bienes privados y el derecho sobre estos es ejercido de conformidad con la Ley 675 de 2001 y el reglamento de propiedad horizontal.

El artículo 22 de la Ley 675 de 2001, estableció los bienes comunes de uso exclusivo, al determinar lo siguiente:

**«BIENES COMUNES DE USO EXCLUSIVO.** *Los bienes comunes no necesarios para el disfrute y goce de los bienes de dominio particular, y en general, aquellos cuyo uso comunal limitaría el libre goce y disfrute de un bien privado, tales como terrazas, cubiertas, patios interiores y retiros, podrán ser asignados de manera exclusiva a los propietarios de los bienes privados que por su localización puedan disfrutarlos.*

*Los parqueaderos de visitantes, accesos y circulaciones y todas las zonas comunes que por su naturaleza o destino son de uso y goce general, como salones comunales y áreas de recreación y deporte, entre otros, no podrán ser objeto de uso exclusivo.*

*Los parqueaderos destinados a los vehículos de los propietarios del edificio o conjunto podrán ser objeto de asignación al uso exclusivo de cada uno de los propietarios de bienes privados de manera equitativa, siempre y cuando dicha asignación no contraríe las normas municipales y distritales en materia de urbanización y construcción.»*

En concordancia, el artículo 23 de la Ley 675 de 2001, fijó el régimen especial de los bienes comunes de uso exclusivo, a saber:



**«RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS BIENES COMUNES DE USO EXCLUSIVO.** Los propietarios de los bienes privados a los que asigne el uso exclusivo de un determinado bien común, según lo previsto en el artículo anterior, quedarán obligados a:

1. No efectuar alteraciones ni realizar construcciones sobre o bajo el bien.
2. No cambiar su destinación.
3. Hacerse cargo de las reparaciones a que haya lugar, como consecuencia de aquellos deterioros que se produzcan por culpa del tenedor o de las reparaciones locativas que se requieran por el desgaste ocasionado aun bajo uso legítimo, por paso del tiempo.
4. Pagar las compensaciones económicas por el uso exclusivo, según lo aprobado en la asamblea general.

**PARÁGRAFO 1o.** Las mejoras necesarias, no comprendidas dentro de las previsiones del numeral 3 del presente artículo, se tendrán como expensas comunes del edificio o conjunto, cuando no se trate de eventos en los que deba responder el constructor.

**PARÁGRAFO 2o.** En ningún caso el propietario inicial podrá vender el derecho de uso exclusivo sobre bienes comunes.»

En este orden, los bienes comunes de uso exclusivo asignados a los propietarios de bienes privados, tienen la característica de que su uso general limita el libre goce y disfrute del bien privado, por esta razón el uso de dichos bienes queda en cabeza del propietario del bien privado; sin embargo, esto no significa que el propietario que tenga un bien común de uso exclusivo a su cargo pueda disponer libremente de él, pues su uso está limitado de conformidad con el artículo 23 antes señalado.

De acuerdo con la normativa antes citada, en el régimen de propiedad horizontal concurren dos clases de bienes comunes: a) los bienes comunes generales, los cuales tiene unas subcategorías de bienes comunes esenciales y bienes comunes no esenciales, y b) los bienes comunes de uso exclusivo.

La ley de propiedad horizontal reguló la desafectación de los bienes comunes no esenciales, a saber:

**«ARTÍCULO 20. Desafectación de bienes comunes no esenciales.** Previa autorización de las autoridades municipales o distritales competentes de conformidad con las normas urbanísticas vigentes, la asamblea general, con el voto favorable de un número plural de propietarios de bienes de dominio privado que representen el setenta por ciento (70%) de los coeficientes de copropiedad de un conjunto o edificio, podrá desafectar la calidad de común de bienes comunes no esenciales, los cuales pasarán a ser del dominio particular de la persona jurídica que surge como efecto de la constitución al régimen de propiedad horizontal.

En todo caso, la desafectación de parqueaderos, de visitantes o de usuarios, estará condicionada a la reposición de igual o mayor número de estacionamientos con la misma destinación, previo cumplimiento de las normas urbanísticas aplicables en el municipio o distrito del que se trate.

**PARÁGRAFO 1º.** Sobre los bienes privados que surjan como efecto de la desafectación de bienes comunes no esenciales, podrán realizarse todos los actos o negocios jurídicos, no siendo contra la ley o contra el derecho ajeno, y serán objeto de todos los beneficios, cargas



*e impuestos inherentes a la propiedad inmobiliaria. Para estos efectos el administrador del edificio o conjunto actuará de conformidad con lo dispuesto por la asamblea general en el acto de desafectación y con observancia de las previsiones contenidas en el reglamento de propiedad horizontal.*

**PARÁGRAFO 2º.** *No se aplicarán las normas aquí previstas a la desafectación de los bienes comunes muebles y a los inmuebles por destinación o por adherencia, no esenciales, los cuales por su naturaleza son enajenables. La enajenación de estos bienes se realizará de conformidad con lo previsto en el reglamento de propiedad horizontal.»*

De acuerdo con la Ley 675 de 2001, con el fin de realizar la desafectación de bienes comunes no esenciales, se deberá efectuar una reforma al reglamento de propiedad horizontal, para lo cual el artículo 38 de la Ley 675 de 2001, determinó dentro de las funciones de la asamblea general de propietarios, la de decidir la desafectación de bienes comunes no esenciales y autorizar su venta o división, cuando fuere el caso, y decidir, en caso de duda, sobre el carácter esencial o no de un bien común.

El artículo 46 ibídem, determinó que las decisiones relacionadas con la desafectación de bienes comunes requieren de una mayoría calificada, a saber:

**«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:*

*(...)*

*5. Reforma a los estatutos y reglamento.*

*6. Desafectación de un bien común no esencial. (...)*»

De acuerdo con la normativa citada, se puede afirmar que para efectuar la enajenación de un bien común debe adelantarse la desafectación de dicho bien, posteriormente la respectiva reforma al reglamento de propiedad horizontal; decisiones que deberán ser adoptadas por la asamblea general con una mayoría calificada del setenta por ciento (70%) de los coeficientes de copropiedad que integran el edificio o conjunto, salvo en los casos previstos en el párrafo 2º del artículo 20 de la Ley 675 de 2001.

Respecto a la expropiación administrativa, el artículo 58 de la Ley 388 de 1997<sup>3</sup>, fijó los motivos de utilidad pública o interés social para efectos de la adquisición o expropiación de inmuebles, para destinarlos a los fines allí consagrados, de la siguiente manera:

**«ARTICULO 58. MOTIVOS DE UTILIDAD PUBLICA.** *El artículo 10 de la Ley 9ª de 1989, quedará así:*

*"Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:*

*a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;*

<sup>3</sup> «Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.»



- b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo;
- c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;
- d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;
- e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;
- f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;
- g) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen;
- h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;
- i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;
- j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;
- k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley;
- l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta ley;
- m) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes."

En todo caso, la expropiación debe adelantarse sin desconocer las garantías constitucionales, previstas en los artículos 58<sup>4</sup> y 29<sup>5</sup>, esto es, la indemnización previa y el debido proceso.

<sup>4</sup> «**ARTICULO 58.** <Artículo modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 1 de 1999. El nuevo texto es el siguiente:> Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.»

<sup>5</sup> «**ARTICULO 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.»



Los artículos 61 y 62 de la Ley 388 de 1997, determinaron el procedimiento de enajenación voluntaria, la cual inicia con la oferta de compraventa (precio de adquisición, formas de pago, comunicación del acto de oferta, de compra, etc.), y en caso de no lograrse, culmina con la expropiación judicial del inmueble (resolución de expropiación, recurso, solicitud al juez de entrega anticipada del inmueble, concurrencia de terceros en el proceso judicial, demanda, etc.).

En suma, la utilidad pública o el interés social es porque el Estado necesita de la propiedad de un inmueble para la realización de unos fines específicos, con la facultad de expropiar si no hay enajenación voluntaria. La expropiación implica el cumplimiento de la función social de la propiedad, por lo que el bien expropiado queda sujeto al desarrollo del proyecto por el cual se decretó la expropiación atendiendo los postulados del artículo 58 de la Constitución Política. Por lo tanto, el proceso de expropiación implica la adquisición del inmueble necesario para la ejecución del proyecto de utilidad pública por parte de la entidad facultada para tal fin, quien será la titular del bien.

Conforme a las normas expuestas, el proceso de expropiación administrativa cuenta con dos etapas: a) enajenación voluntaria y b) la de expropiación), esta última se presenta cuando ha fallado la etapa de enajenación voluntaria, que para el caso de la propiedad horizontal dependerá de efectuar los trámites de desafectación del bien común y la respectiva reforma del reglamento en lo que atañe al área objeto de negociación voluntaria, de no realizarse dentro del término legal dicha negociación, la administración podrá dar inicio a la expropiación.

De acuerdo con la consulta, en el caso particular, en efecto se logró la enajenación voluntaria del bien común de la propiedad horizontal cuyo titular es la persona jurídica sin ánimo de lucro (copropiedad), por lo tanto, surge la inquietud sobre la destinación de los recursos recibidos en consecuencia del negocio jurídico.

Para los anteriores efectos y en estricta interpretación de la Ley 675 de 2001 (artículo 3° y 19), el dinero recibido por la enajenación voluntaria por motivos de utilidad pública del bien común de la propiedad horizontal, no puede ser distribuido entre los propietarios, salvo en el evento previsto en el artículo 11 de ley, esto es cuando se dan las causales de extinción de la persona jurídica, mientras ello no ocurra los recursos recibidos conservan el carácter de bien común, el cual pertenece de manera común y proindiviso a los propietarios y, su destinación está dirigida a la estabilidad, el funcionamiento, la conservación, seguridad, el uso, goce o la explotación de los bienes de dominio particular de la propiedad horizontal.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en su petición radicada bajo el número 2023ER0126780, 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 28<sup>6</sup> 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:**

Mike Castro Roa  
Profesional Especializado  
Oficina Asesora Jurídica

**Aprobó:**

Nelson Alirio Muñoz Leguizamón  
Jefe Oficina  
Oficina Asesora Jurídica

---

<sup>6</sup> «**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.»