

2017EE0002704



Bogotá, D.C.

Doctora

AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO

Secretaria de la Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

RECIBI
COMISION I CONSTITUCIONAL
CAMARA DE REPRESENTANTES
FECHA Enero 26 / 17
HORA 4:42 p.m.

FIRMA

Asunto: Memorando con Rad. 2016IE0009822. Observaciones proyecto de Ley 131/16 C "por medio de la cual se crea el registro único nacional de unidades de propiedad horizontal y se modifica la Ley 675 de 2001".

Respetada doctora Calderón:

En el marco de las competencias asignadas a este Ministerio, a continuación se presentan las consideraciones de constitucionalidad y conveniencia frente al Proyecto de Ley 131/16 C en los siguientes términos:

En primera medida, debe señalarse que no resulta claro el propósito perseguido a través del artículo 1° del proyecto normativo, por el que se crea el Registro de Unidades de Propiedad Horizontal. La exposición de motivos no hace referencia a los fines que se pretenden conseguir, ni se imponen labores que deban ser desarrolladas con base en tal registro. Además, es necesario resaltar que las personas jurídicas que forzosamente nacen de la conformación de propiedad horizontal – según lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 675 de 2001-, ya cuentan con el deber de realizar inscripción ante las entidades competentes del registro de la escritura de constitución del régimen de propiedad horizontal¹.

En el mismo sentido, no se aprecia la necesidad de poner en cabeza de las secretarías de planeación de las administraciones municipales la labor de llevar este registro –o de que esta función la asuman las cámaras de comercio, como propone el texto inicial del Proyecto de Ley-. En efecto, la Ley 675 de 2001 ya ha delegado funciones similares a las Oficinas de Registro de Instrumentos públicos:

"Artículo 4°. Constitución. 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".

¹ Ley 675 de 2001: "Artículo 8°. Certificación sobre existencia y representación legal de la persona jurídica. (...) La inscripción se realizará mediante la presentación ante el funcionario o entidad competente de la escritura registrada de constitución del régimen de propiedad horizontal y los documentos que acrediten los nombramientos y aceptaciones de quienes ejerzan la representación legal y del revisor fiscal. También será objeto de inscripción la escritura de extinción de la propiedad horizontal, para efectos de certificar sobre el estado de liquidación de la persona jurídica (...)"

Ahora bien, el párrafo 1° del texto propuesto para primer debate también impone la obligación a las alcaldías de contar con *“las herramientas técnicas y tecnológicas necesarias para garantizar la veracidad y agilidad de la información de las unidades de propiedad horizontal que se registren en su respectiva jurisdicción”*. Esto representaría un gasto adicional por parte de las administraciones locales que se hace pertinente justificar, a través de los estudios correspondientes y aclarando el objeto perseguido. Más aún, teniendo presente que es posible consultar la condición de cada unidad de propiedad horizontal gracias a las escrituras públicas de las mismas.

El párrafo 2° del artículo primero de la propuesta legislativa, obliga al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a reglamentar la operación del Registro y las sanciones que por incumplimiento de lo dispuesto en la Ley se deban emitir, en un lapso de seis meses. Sobre este punto, debe recordarse que la facultad de reglamentación en cabeza del Gobierno Nacional no puede verse sujeta a plazos:

“Respecto del primer tópico, debe la Sala recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior. Según lo previsto en el referido precepto constitucional, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria”².

De igual forma, no se puede perder de vista que corresponde al legislador, en virtud del principio de legalidad, establecer parámetros mínimos respecto al contenido y causación de las sanciones, lo cual también deberá tenerse presente respecto a lo establecido en el numeral 2 y 3 del artículo 9 de la propuesta legislativa:

*“El principio de legalidad de las sanciones exige: (i) **que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador**; (ii) que el señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; (iii) **que la sanción se determine no sólo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable**. Obviamente, esto no impide que el legislador diseñe mecanismos que permitan la gradación de la sanción, como el señalamiento de topes máximos o mínimos”³ (subraya y negrilla por fuera del texto original).*

² Corte Constitucional, sentencia C-1005 de 2008.

³ Corte Constitucional, sentencia C-475 de 2004

Adicionalmente, no se observa la necesidad de que las secretarías de planeación de los municipios reporten a este Ministerio, cada seis meses, las unidades de propiedad horizontal que se registren, tal y como se dispone al final del segundo párrafo. En caso de que esta entidad lo considere pertinente, bien podrá solicitar esta información sin necesidad de que estos trámites se tengan que realizar periódicamente, lo cual aumentaría la cantidad de procedimientos burocráticos contraviniendo los principios de economía y efectividad de la función pública.

Respecto al segundo artículo del Proyecto de Ley, es importante resaltar que el Decreto Ley 2150 de 1995 *"por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública"*, en su artículo 40, suprimió el acto por el cual se realiza el reconocimiento de personas jurídicas sin ánimo de lucro:

"Artículo 40. SUPRESIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍAS JURÍDICAS. Suprímese el acto de reconocimiento de personería jurídica de las organizaciones civiles, las corporaciones, las fundaciones, las juntas de acción comunal y de las demás entidades privadas sin ánimo de lucro.

Para la obtención de su personalidad, dichas entidades se constituirán por escritura pública o documento privado reconocido en el cual se expresará, cuando menos, lo siguiente:

- 1. El nombre, identificación y domicilio de las personas que intervengan como otorgantes.*
- 2. El nombre.*
- 3. La clase de persona jurídica.*
- 4. El objeto.*
- 5. El patrimonio y la forma de hacer los aportes.*
- 6. La forma de administración con indicación de las atribuciones y facultades de quien tenga a su cargo la administración y representación legal.*
- 7. La periodicidad de las reuniones ordinarias y los casos en los cuales habrá de convocarse a reuniones extraordinarias.*
- 8. La duración precisa de la entidad y las causales de disolución.*
- 9. La forma de hacer la liquidación una vez disuelta la Corporación o Fundación.*
- 10. Las facultades y obligaciones del Revisor Fiscal, si es del caso.*
- 11. Nombre e identificación de los administradores y representantes legales.*

Las entidades a que se refiere este artículo, formarán una persona distinta de sus miembros o fundadores individualmente considerados, a partir de su registro ante la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio principal de la persona jurídica que se constituye.

Parágrafo. Con sujeción a las normas previstas en este capítulo, el Gobierno Nacional reglamentará la forma y los plazos dentro de los cuales las personas jurídicas de derecho privado actualmente reconocidas se inscribirán en el registro que lleven las cámaras de comercio".



Este Decreto Ley tiene como fundamento jurídico lo dictado por el artículo 83 de la Ley 190 de 1995:

"Artículo 83. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente Ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública".

En este orden de ideas, imponer la obligación a las alcaldías o a las Cámaras de Comercio de expedir actos administrativos de reconocimiento de estas personas jurídicas representa un retroceso con respecto al marco normativo vigente. Esto, en la medida en que revive trámites que fueron considerados innecesarios. Por estos motivos, se invita a reconsiderar lo señalado por esta disposición, de tal forma que sea retirada del proyecto normativo o, en caso de encontrarlas necesarias, reformularla estableciendo alternativas que faciliten o compensen la ejecución de estos trámites.

Ahora bien, el artículo 4 del proyecto establece la exención de paz y salvo para efectos de transferencia de la propiedad de las unidades privadas cuando se trate de una copropiedad bifamiliar que no pertenezca a un conjunto cerrado. Sin embargo, debe señalarse que el régimen de propiedad horizontal no contempla este tipo de propiedades ni hace mención alguna a conjuntos cerrados. Por estas razones, se sugiere ajustar dicho artículo ateniéndose a las definiciones contenidas en el artículo 3 de la Ley 675 de 2001, o generando las que sean necesarias para brindar alcance al texto.

En relación a la modificación que se pretende realizar al contenido del artículo 6 del texto inicial del proyecto normativo, es necesario advertir que no todas las copropiedades de uso mixto o comercial cuentan con un Consejo de Administración, según lo establecido por el artículo 53 de la Ley 675 de 2001. Así, se generaría un vacío legal en relación a la forma como se elegirán los administradores en tales circunstancias:

*"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 (...)"*

Además, debe resaltarse que la presunción de culpa leve que se busca conservar en el mismo artículo resulta inconstitucional al contravenir la presunción de inocencia contenida en el artículo 29 de la Constitución Política:



"ARTICULO 29. *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

(...)

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable".

Finalmente, se recomienda sostener la eliminación del artículo 5 del texto inicial del proyecto, toda vez que hacer inoponibles los patrimonios familiares y la afectación a vivienda familiar a los procesos ejecutivos por el cobro de cuotas de administración, multas y demás emolumentos relacionados, desconocería la finalidad de las mencionadas figuras jurídicas, en los términos en que ha sido manifestado por la Corte Constitucional:

"Lo expuesto en los numerales anteriores permite advertir que con el patrimonio de familia se protege un inmueble como patrimonio familiar, dándole el carácter de inembargable e indistintamente de que él aparezca registrado a nombre de uno de los cónyuges o compañeros o de ambos. Ello es así porque lo que se pretende es poner a salvo el patrimonio familiar de las pretensiones económicas de terceros.

En cambio, con la afectación a vivienda familiar, a más de la inembargabilidad del inmueble, se pretende poner a salvo al cónyuge o compañero no propietario y a sus hijos de los actos de disposición del cónyuge propietario en el entendido que éstos pueden afectar el derecho a una vivienda digna de que aquellos son titulares. Precisamente por ello, los actos de disposición deben ser suscritos por los dos cónyuges o compañeros así el bien aparezca registrado a nombre de uno de ellos"⁴.

Con base en las anteriores apreciaciones, este Ministerio recomienda archivar el Proyecto de Ley al no conservar armonía con el marco normativo vigente o, en caso de persistir en su expedición, realizar las modificaciones pertinentes.

Atentamente,



ALEJANDRO QUINTERO ROMERO
Viceministro de Vivienda (E)

Revisó: C. Hernández.
Consolidó: C. González



⁴ Corte Constitucional, Sentencia C560 de 2002.

