

Bogotá D.C, 23 de septiembre de 2025

Doctor
JULIO ELÍAS CHAGÜÍ FLÓREZ
Presidente
COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
Ciudad

Ref: Informe de ponencia Proyecto de Ley No. 017 de 2025 Senado “Por medio de la cual se fortalece el procedimiento de multas de inasistencia en la propiedad horizontal”.

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva mediante Acta MD-06, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 017 de 2025 Senado “Por medio de la cual se fortalece el procedimiento de multas de inasistencia en la propiedad horizontal”.

Cordialmente,



ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República
Ponente Único

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congressional

Autor: H.S. Antonio José Correa Jiménez.

Proyecto Original: Gaceta N° 1390/2025

Trámite en Cámara: El día 20 de julio de 2025 se radicó el Proyecto de Ley No. 017 de 2025 Senado *“Por medio de la cual se fortalece el procedimiento de multas de inasistencia en la propiedad horizontal”* ante la Secretaría General del Senado.

Así las cosas, el día 25 de agosto de 2025 la Secretaría General de Comisión Primera me designó a mí, Alfredo Deluque Zuleta, como ponente único para primer debate en esta comisión constitucional.

OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto la inclusión del procedimiento para la imposición de multas por la inasistencia injustificada a las asambleas generales, en donde primen los principios de proporcionalidad, legalidad y necesidad, además, del respeto por el debido proceso incluidos los derechos de defensa, contradicción e impugnación. En aras de evitar los abusos que se están presentando por parte de las asambleas generales de copropietarios que imponen las multas sin el cumplimiento del debido proceso representando un beneficio económico para las administraciones en detrimento de los propietarios.

RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto consta de 2 artículos incluidos su vigencia y derogatorias, en términos generales estos buscan:

- **Artículo 1:** Se adiciona un párrafo segundo al artículo 59 de la Ley 675 de 2001 para establecer que todos los reglamentos de propiedad horizontal deberán incluir un procedimiento específico para la imposición de multas por inasistencia injustificada a la asamblea general de propietarios. Este procedimiento debe garantizar el debido proceso, con derechos de defensa, contradicción e impugnación, e incluir mínimamente:
 - Un llamado de atención registrado en acta por la primera inasistencia injustificada.

- Multa equivalente al 50% del canon mensual de administración por la segunda inasistencia injustificada.
- Multa equivalente al 100% del canon mensual de administración por la tercera inasistencia injustificada.
- Facilidades de pago proporcionales a la situación económica del infractor.
- Si la inasistencia persiste luego de aplicar el procedimiento, este se reiniciará desde la primera etapa.
- **Artículo 2:** Deroga las disposiciones que sean contrarias a esta ley y establece que la norma regirá a partir de su promulgación.

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El presente proyecto tiene como objeto la inclusión de un procedimiento específico para la imposición de multas por inasistencia injustificada a las asambleas generales de copropietarios en propiedad horizontal, garantizando que se respeten los principios de proporcionalidad, legalidad y necesidad, así como el debido proceso, incluyendo los derechos de defensa, contradicción e impugnación. Esta iniciativa busca evitar los abusos que actualmente ocurren, donde algunas asambleas generales imponen multas sin respetar el debido proceso, lo que representa un beneficio económico para las administraciones en detrimento de los copropietarios.

De esta manera, la Ley 675 de 2001, Ley de Propiedad Horizontal determina que es una obligación de los copropietarios reunirse cada año para tratar los temas relevantes de la copropiedad, puesto que, todos los copropietarios tienen derecho a participar y votar en estas asambleas, donde se toman decisiones cruciales para

la comunidad.¹La asamblea anual de copropietarios se debe hacer dentro de los tres meses siguientes al vencimiento de cada período presupuestal.² En caso de no poder asistir, debe informarse con antelación a la administración y considerar la opción de otorgar el poder a otras personas. Otra alternativa es la participación virtual a través de videoconferencias o plataformas online sujetas a consideración de los encargados de la Asamblea.³

Ofrecer alternativas tales como avisar con antelación u otorgar el poder a otra persona, muestra consideración y puentes de comunicación para que todos asistan a la Asamblea e implementar el uso de plataformas virtuales brinda flexibilidad a los copropietarios. Lo que posibilita una gestión eficiente y participativa de los copropietarios de los conjuntos residenciales. Dentro del Artículo 59 de la Ley 675 se contemplan tres categorías de sanciones por no asistir a la asamblea general: sociales, monetarias y restrictivas.

El artículo 60 establece que las sanciones, incluidas las multas, deben ser impuestas por la asamblea general o el consejo de administración si el reglamento les otorga esa facultad, respetando los procedimientos contemplados en el reglamento. Para ello, se requiere convocatoria con al menos 15 días naturales de antelación, notificación a la última dirección registrada del propietario, derecho a presentar excusas, el análisis de la defensa por parte del ente sancionador, y el valor de la multa que no puede superar dos cuotas mensuales de administración. El cobro de la multa lo inicia el administrador, incluyendo intereses de mora y otros valores legales.⁴

¹Congreso de la República. (2001). Ley 675 de 2001: *Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal*: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4162>

² Rubio, L.Q. (2023) Asamblea de copropietarios: Las multas que le pueden imponer según la ley, El Tiempo.

³ Díaz, L.L. (2024) Qué hacer si no puede asistir a la asamblea de copropietarios y no quiere pagar sanción, El Tiempo

⁴ Rubio, L.Q. (2023) Asamblea de copropietarios: Las multas que le pueden imponer según la ley, El Tiempo.

La omisión de este procedimiento podría constituir una violación al derecho al debido proceso. Se deben considerar la intencionalidad del acto, la imprudencia o negligencia, así como las circunstancias atenuantes, aplicando criterios de proporcionalidad y graduación según la gravedad del incumplimiento. Antes de aplicar multas, es crucial agotar otras medidas correctivas, como llamados de atención personales o públicos, para que el copropietario sea consciente de la falta⁵. Este marco legal busca equilibrar la autoridad de los órganos de gestión con los derechos de los propietarios.

Para el año 2024, se anticipó un aumento en las cuotas de administración de propiedades horizontales en Colombia, vinculado principalmente al incremento del 12,07% en el salario mínimo decretado por el gobierno de Gustavo Petro. Según las proyecciones, dichos ajustes podrían alcanzar un máximo cercano al 9,8%, basándose en el índice de inflación proporcionado por el DANE. Existe la posibilidad de que el gobierno opte por ajustar las cuotas en función de la inflación del año anterior, en lugar de ligar el aumento directamente al salario mínimo, con el fin de mitigar el impacto económico sobre los residentes. Dado que el método definitivo de indexación aún no ha sido confirmado, se recomienda a las administraciones y propietarios mantenerse atentos a las directrices oficiales.

En Colombia persiste un déficit significativo en términos de educación tributaria y cultura del pago de impuestos, situación que se traduce en una actitud generalizada de desconfianza y resistencia hacia las nuevas imposiciones o aumentos fiscales dispuestos por los gobiernos de turno. Esta percepción negativa se fundamenta en la creencia de que los recursos aportados colectivamente no se traducirán en beneficios sociales efectivos, sino que, por el contrario, podrían ser malversados en beneficio de grupos con control de los fondos. En el contexto actual, marcado por una desaceleración económica y posibilidades limitadas de

⁵Saavedra, F. (2024) En cuáles Casos es posible que lo sancionen por no asistir a la asamblea de su conjunto, Infobae

ajuste en el gasto de los hogares colombianos, se hace imperativo implementar un proceso constante y sostenido de concientización, en el que se promuevan principios éticos, morales y una comprensión adecuada de la función y destino de los tributos, en consonancia con las transformaciones sociales y económicas que enfrenta el país.

La abogada Nora Pabón Gómez⁶ destaca que el criterio para el aumento anual de la cuota de administración depende de diversos factores, tales como el presupuesto y las determinaciones del Reglamento y la Asamblea de Propietarios. El proceso de aprobación de estas cuotas requiere de la convocatoria de una asamblea de copropietarios, quienes deben encargarse de validar el presupuesto de gastos y establecer el monto de las cuotas necesarias, de acuerdo con la Ley 675 de 2001. Es de vital importancia la deliberación y el consenso entre los habitantes para asegurar la democracia en la gestión de fondos y operaciones comunitarias.

Se considera pertinente señalar que, en caso de que la asamblea apruebe el aumento en marzo, los copropietarios deberán realizar un pago retroactivo desde enero. Este mecanismo refleja la necesidad de un manejo transparente y previsor de los recursos comunes para el bienestar colectivo y la adecuada administración de las zonas compartidas, teniendo en cuenta factores económicos como el Índice de Precios al Consumidor (IPC).⁷

El posible incremento máximo del 9,8% puede representar una carga financiera considerable para los residentes, especialmente si ya están enfrentando desafíos económicos. Incertidumbre en el Método de Indexación: la falta de confirmación sobre el método de indexación definitivo puede generar incertidumbre y ansiedad entre los propietarios, quienes pueden no estar seguros de cómo se calcularán

⁶ Saavedra, F. (2024) En cuáles Casos es posible que lo sancionen por no asistir a la asamblea de su conjunto, Infobae

⁷ Saavedra, F. (2024) En cuáles Casos es posible que lo sancionen por no asistir a la asamblea de su conjunto, Infobae

exactamente las nuevas cuotas. Por lo tanto, aunque se busca atenuar el impacto económico, el aumento en las cuotas aún puede afectar negativamente la economía individual de los residentes, especialmente aquellos con ingresos más bajos.

Entre los actores relevantes identificados en el proyecto están el Gobierno de Gustavo Petro, los administradores responsables de la gestión de áreas comunes y convocatorias, la Asamblea de Copropietarios encargada de decisiones comunitarias, los propietarios ausentes y sus apoderados, el DANE como fuente de índices de inflación, el Ejecutivo Colombiano que sugiere ajustes, así como los residentes y copropietarios directamente afectados por los incrementos.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, no se tuvo en cuenta por parte del legislador en el momento de expedir la norma, que el asistir a las reuniones de copropiedad es un derecho en cabeza de los copropietarios, es decir, estos pueden hacer uso o no del mismo. Así, a pesar de ser necesaria la asistencia a las asambleas de copropietarios debido a se desarrolla la toma de decisiones, se están imponiendo sanciones automáticas a las personas que no asisten a las mismas y no se tienen en cuenta los principios de debido proceso y proporcionalidad de la sanción. Es necesario resaltar que el convivir en propiedad horizontal genera tanto derechos, como deberes en cabeza de cada uno de los propietarios que deben ser respetados en aras de la sana convivencia.

En conclusión, este proyecto busca fortalecer un procedimiento justo, transparente y proporcional para la imposición de multas por inasistencia en propiedad horizontal, protegiendo los derechos fundamentales de los copropietarios y garantizando el equilibrio entre autoridad administrativa y participación democrática en la comunidad. Así, se prevé evitar abusos y arbitrariedades que afecten el bienestar colectivo, fomentando un régimen de propiedad horizontal más equitativo y respetuoso de las normativas vigentes.

COMENTARIOS DEL PONENTE

La presente iniciativa legislativa presenta un propósito claro y necesario en la vida cotidiana de las copropiedades, que es incentivar la asistencia a la asamblea y ordenar la respuesta frente a la inasistencia injustificada. Al proponer un procedimiento mínimo y gradual, prioriza la prevención y el diálogo antes que la sanción, lo cual es consistente con la finalidad de la Ley 675 de 2001 de promover convivencia y cooperación en la administración de los bienes comunes.

El proyecto también contribuye a la seguridad jurídica de las actuaciones internas. La existencia de etapas definidas facilita la motivación de las decisiones, fortalece el registro documental y disminuye la discrecionalidad, de modo que los eventuales desacuerdos se tramiten sobre bases más objetivas. Esta previsibilidad favorece tanto a las administraciones como a los residentes, y permite que las energías de la comunidad se orienten a resolver asuntos de fondo.

Es igualmente valioso que la secuencia establecida se complemente con facilidades de pago en caso de multa, porque reconoce la diversidad de situaciones económicas de los hogares y evita que la medida correctiva derive en cargas desproporcionadas. La inclusión de un llamado formal en la primera falta, entendida como invitación a corregir y a participar, está en sintonía con un enfoque pedagógico y restaurativo que fortalece la cohesión vecinal.

El proyecto aporta un estándar sencillo, comprensible y acorde con los principios constitucionales de debido proceso y proporcionalidad. Su implementación puede mejorar la gobernanza de las copropiedades, reducir la conflictividad y elevar la

confianza en las decisiones de los órganos comunitarios, preservando al mismo tiempo las garantías de defensa y los límites materiales previstos por la ley.

En conclusión, el proyecto de ley fortalece el procedimiento de sanción por inasistencia injustificada en propiedad horizontal, pero debe garantizar de manera inequívoca el respeto al debido proceso y los derechos fundamentales de los propietarios, asegurando la proporcionalidad y equidad en la aplicación de multas. Este equilibrio es esencial para preservar la convivencia pacífica, la democracia interna de las copropiedades y la confianza en los órganos de gestión comunitaria.

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Fundamentos Constitucionales:

- **Constitución Política de Colombia, 1991:**

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.

ARTICULO 95 NUMERAL 1° *Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios. Basados en El criterio de relación entre derechos y deberes es reiterado por la Corte en Sentencia T-630/97, cuando afirma que “...los derechos no son absolutos, sino que encuentran límites y restricciones en los derechos de los demás y en la primacía del orden justo...”. Esta interpretación está en consonancia con algunos postulados de la Constitución, como por ejemplo, el artículo 58 que establece que el interés privado deberá ceder al interés público o social y que la propiedad es una función social que implica obligaciones. En concordancia con la teoría de la concordancia entre el ejercicio de los derechos y los límites a ese ejercicio, en el marco de la igualdad para que todos los asociados tengan las mismas posibilidades, la Corte Constitucional en Sentencia T-579/94 ha expresado que: Las personas son libres en Colombia para ejercer los derechos fundamentales, mientras respeten los de los demás y no abusen de los suyos. Corresponde al Congreso desarrollar la Constitución y precisar a partir de qué límites se irrespetan los derechos ajenos o se abusa de los propios.*

Fundamentos Legales:

- **Ley 675 de 2001, “Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal.”:**

ARTÍCULO 59. CLASES DE SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES NO PECUNIARIAS. *El incumplimiento de las obligaciones no pecuniarias que tengan su consagración en la ley o en el reglamento de propiedad horizontal por parte de los*

propietarios, tenedores o terceros por los que estos deban responder en los términos de la ley, dará lugar, previo requerimiento escrito, con indicación del plazo para que se ajuste a las normas que rigen la propiedad horizontal, si a ello hubiere lugar, a la imposición de las siguientes sanciones:

1. Publicación en lugares de amplia circulación de la edificación o conjunto de la lista de los infractores con indicación expresa del hecho o acto que origina la sanción.

2. Imposición de multas sucesivas, mientras persista el incumplimiento, que no podrán ser superiores, cada una, a dos (2) veces el valor de las expensas necesarias mensuales, a cargo del infractor, a la fecha de su imposición que, en todo caso, sumadas no podrán exceder de diez (10) veces las expensas necesarias mensuales a cargo del infractor.

3. Restricción al uso y goce de bienes de uso común no esenciales, como salones comunales y zonas de recreación y deporte.

PARÁGRAFO. *En ningún caso se podrá restringir el uso de bienes comunes esenciales o de aquellos destinados a su uso exclusivo*

ARTÍCULO 60. *Las sanciones previstas en el artículo anterior serán impuestas por la asamblea general o por el consejo de administración, cuando se haya creado y en el reglamento de propiedad horizontal se le haya atribuido esta facultad. Para su imposición se respetarán los procedimientos contemplados en el reglamento de propiedad horizontal, consultando el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción e impugnación. Igualmente deberá valorarse la intencionalidad del acto,*

la imprudencia o negligencia, así como las circunstancias atenuantes, y se atenderán criterios de proporcionalidad y graduación de las sanciones, de acuerdo con la gravedad de la infracción, el daño causado y la reincidencia.

PARÁGRAFO. *En el reglamento de propiedad horizontal se indicarán las conductas objeto de la aplicación de sanciones, con especificación de las que procedan para cada evento, así como la duración razonable de las previstas en los numerales 1 y 2 del artículo precedente, de la presente ley.*

ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL

La presente iniciativa legislativa busca fortalecer el procedimiento de multas por inasistencia injustificada a las asambleas generales en propiedad horizontal no genera impacto fiscal directo ni significativo para el Estado colombiano ni sus entidades públicas. Las multas por inasistencia son sanciones de carácter administrativo y privado entre copropietarios y administraciones de conjuntos residenciales o edificios, sin que constituyan impuestos, tasas o contribuciones públicas. Por tanto, no implican ingresos fiscales ni gastos por parte del sector público.

La administración y recaudo de estas multas corresponde a las juntas o consejos de administración dentro de la propiedad horizontal, quienes manejan recursos propios de los copropietarios. Estos recursos no forman parte del presupuesto público ni afectan las finanzas estatales o territoriales. La regulación más detallada del procedimiento para imponer estas multas puede originar una ligera carga administrativa adicional para las administraciones, quienes deberán cumplir con

etapas como notificación, otorgamiento de derechos de defensa y registro formal de advertencias y multas graduadas. Sin embargo, estos costos son asumidos internamente y no demandan recursos públicos adicionales.

El proyecto no crea nuevas obligaciones financieras para el Estado, no modifica la estructura tributaria ni presupuestal, ni genera necesidades de asignación o reorientación de recursos públicos. Tampoco introduce nuevos tributos ni afecta la recaudación pública. En consecuencia, el fortalecimiento del procedimiento es neutral desde la perspectiva fiscal estatal. Por otro lado, este Proyecto puede contribuir a evitar litigios y controversias administrativos o judiciales derivados de posibles abusos o arbitrariedades en la imposición de multas, lo que indirectamente puede reducir costos judiciales, sin que estos eventos se consideren impactos fiscales relevantes ni previsible.

Así las cosas, el proyecto se considera fiscalmente viable y sostenible ya que no implica costos ni ingresos nuevos para el sector público, manteniendo la gestión de multas en el ámbito privado de la propiedad horizontal. Su propósito de proteger derechos y garantizar procedimientos justos fortalece la legalidad interna y la convivencia sin generar cargas fiscales adicionales para el Estado ni su presupuesto.

CONFLICTO DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de

la Ley 2003 de 2019, el cual establece:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.

Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)”

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De acuerdo con desarrollado anteriormente, se considera que la discusión y posterior aprobación del presente Proyecto de Ley, a pesar de su carácter general y abarcador en la materia que regula, podría generar conflictos de interés en la medida en que el congresista o sus parientes dentro de los grados establecidos por la ley resulten beneficiarios directos conforme a lo dispuesto en esta iniciativa. En este sentido, es fundamental subrayar que la mera descripción de los posibles conflictos de interés señalados para el trámite o votación del proyecto, tal como lo establece el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de la obligación de identificar y declarar cualquier causal adicional de impedimento en la que pueda encontrarse involucrado durante el proceso legislativo.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República, dar **Primer Debate** al Proyecto de Ley No. 017 de 2025 Senado “*Por medio de la cual se fortalece el procedimiento de multas de inasistencia en la propiedad horizontal*”, de conformidad con el texto original radicado y publicado en la Gaceta Número 1390 de 2025.

Cordialmente,



ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República
Ponente Único