

## **Sentencia C-265/02**

Referencia: expediente D-3721

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 64, parcial, de la Ley 675 de 2001

Actor: José Miguel de la Calle Restrepo

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil dos (2002)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

### **SENTENCIA**

#### **I. ANT ECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano José Miguel de la Calle Restrepo presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 64, parcial, de la Ley 675 de 2001 “Por la cual se expide el régimen de propiedad horizontal”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

#### **II. NORMAS DEMANDADAS**

El texto del artículo demandado es el siguiente:

**“Ley 675 de 2001**

**(agosto 3)**

Por la cual se expide el régimen de propiedad horizontal

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

(...)

## Título Tercero

### Unidades Inmobiliarias Cerradas

#### Capítulo I

##### Definición y naturaleza jurídica

**Artículo 64.** Constitución de Unidades Inmobiliarias Cerradas. Las Unidades Inmobiliarias Cerradas quedarán sometidas a las disposiciones de esta ley que le sean íntegramente aplicables.

Las Unidades Inmobiliarias Cerradas se constituirán por los administradores de los inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal llamadas a integrarla y que lo soliciten por lo menos un número no inferior al ochenta por ciento (80%) de los propietarios.

Los conjuntos de edificios, casas y demás construcciones integradas arquitectónicamente y funcionalmente que comparten elementos estructurales y constructivos que los asimilen a Unidades Inmobiliarias Cerradas, podrán solicitar a la autoridad urbanística licencia para convertirse en Unidad Inmobiliaria Cerrada, siempre que con ello no se afecte significativamente el espacio público existente y que lo soliciten por lo menos un número no inferior al ochenta por ciento (80%) de los propietarios. Obtenida la licencia urbanística, los propietarios, con ese mismo porcentaje, podrán acordar someterse al régimen de propiedad horizontal, aprobando los estatutos respectivos. En esta reunión, los propietarios tendrán derecho a un voto por cada inmueble de su propiedad”.

Se subraya la expresión objeto de demanda.

### III. LA DEMANDA

En opinión del actor, la expresión acusada del artículo 64 de la Ley 675 de 2001 vulnera los artículos 1, 13, 24, 63 y 82 de la Constitución Política por las siguientes razones:

1. En primer lugar, “la expresión ‘siempre que con ello no se afecte significativamente el espacio público’ contenida en el artículo 64 de la Ley 675 de 2001 viola la Constitución, es inexecutable porque explícitamente está autorizando a la Unidad Inmobiliaria Cerrada –en adelante UIC- a afectar, así no sea significativamente, el Espacio Público. La expresión en cuestión implica que una vez se otorgue la licencia para ser UIC, esta tiene el derecho a imponer, mantener o establecer en cualquier forma la limitación o restricción al espacio público. Considerando que el espacio público no puede afectarse sin violar la Constitución por incumplir los principios de protección integral del espacio público, de su destinación al uso común (artículo 82 C.P.) y de la

prevalencia del interés general sobre el particular (artículo 1 C.P.), la expresión acusada es inconstitucional” [1](#).

“No se quiere decir con lo anterior que el espacio público no pueda ser utilizado por los particulares o para uso particular. En efecto, la ley y la jurisprudencia han reconocido la posibilidad de que los particulares aprovechen el espacio público en su beneficio, inclusive obteniendo réditos económicos por su utilización. Sin embargo, dicho uso del espacio público para fines particulares debe consistir en un uso normalmente temporal y autorizado previamente por la autoridad municipal. En cualquier caso, la autoridad municipal debe mantener el poder discrecional de autorizar o negar la utilización del espacio público o de revocar o limitar la licencia o permiso. Ese es el sentido que la Constitución y la ley le han dado al concepto” [1](#).

Además, “el tercer inciso del artículo 64 de la Ley 675 de 2001 viola la Constitución, porque le está limitando al Estado su dominio sobre los bienes de uso público, esto es, su derecho a usar y disponer de ellos. Adicionalmente, la autorización que se otorga a los particulares al expresar: ‘siempre que con ello no se afecte significativamente el espacio público existente’ significa que los particulares pueden disponer a su arbitrio de los bienes de uso público lo cual contradice los principios de imprescriptibilidad e inalienabilidad características esenciales de estos bienes (artículo 63 C.P.)” [1](#).

2. En segundo lugar, “la norma acusada prevé que las UIC, en el acto de su creación o extinción, pueden afectar el espacio público, afectación que en la práctica puede darse, mediante la construcción de un cerramiento, o un control de ingreso, el cierre de vías públicas, el cierre de las obras de cesión, la obstrucción, la construcción de obstáculos, tapias, alambrados, etc. Como se aprecia, la norma no establece en qué cantidad y en qué forma resulta aceptable para el legislador que se afecte el espacio público por parte de la UIC” [1](#).

3. Finalmente, “la norma acusada prevé una desigualdad para los particulares y es la siguiente: el grupo de particulares que constituya una UIC al constituirse o extinguirse como tal, puede afectar el espacio público. Este privilegio al derecho de propiedad de estos particulares va en desmedro del derecho de todos los demás particulares quienes sí deben respetar la Constitución y la ley y entender, que su derecho a la propiedad debe cumplir una función social, que los obliga, a ceder al bienestar común y a la promoción del desarrollo urbano en beneficio del espacio público” [1](#).

La presente demanda fue coadyuvada por la ciudadana María Mercedes Sua Quiroga en su calidad de apoderada del Instituto de Desarrollo Urbano de la ciudad de Bogotá, con argumentos similares a los presentados por el actor, que llevan a concluir “e insistir en la declaratoria de inconstitucionalidad del término ‘significativamente’, toda vez que tal como se encuentra la

disposición normativa acusada, queda bajo el criterio subjetivo de quien por competencia le corresponde conceder a los particulares para que puedan cerrar el espacio público 'siempre y cuando no sea de gran importancia' la licencia urbanística para el caso de la constitución de las UIC, imposibilitando al Estado a cumplir las funciones de control y vigilancia que le impone nuestra Carta Política en tratándose de la integridad del espacio público” [1](#).

#### **IV. INTERVENCIONES**

##### **1. Intervención del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de la Alcaldía Mayor de Bogotá**

El ciudadano Giovanni José Herrera Carrascal, en representación del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de la Alcaldía Mayor de Bogotá, solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad de la expresión “significativamente” contenida en el artículo 64 de la Ley 675 de 2001 por las razones que a continuación se resumen:

1.1. “La expresión ‘significativamente’ prevista en el artículo 64 de la Ley 675 de 2001 es contraria jurídica y técnicamente a disposiciones constitucionales y legales que regulan el manejo y aprovechamiento del espacio público en la ciudad, así como también resulta inconveniente por razones de tipo urbanístico, ambiental y social” [1](#).

1.2. “La generación de proyectos que estructuran la ciudad no son únicamente el resultado de un Plan de Ordenamiento Territorial, son la materialización de una necesidad colectiva plasmada en nuestra Carta para la realización de normar que con el tiempo se convierten en tipologías o modelos para ser implementados en otros lugares por su validez como solución a un problema urbano. El cerrar lo público para generar lo privado, que es el riesgo que genera el artículo 64, es una posición egoísta que solo busca una falsa protección, la cual es en realidad la causa de la inseguridad al generar *ghettos* urbanos y trampas para que las personas que no gozan de la protección que brinda el pequeño feudo a sus habitantes, sufran de la verdadera inseguridad” [1](#).

##### **2. Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico**

La ciudadano Carlos Eduardo Serna Barbosa, quien obra en representación del Ministerio de Desarrollo Económico, considera que la norma parcialmente acusada no viola la Constitución Política y, por lo tanto, solicita a esta Corporación declarar su exequibilidad. Este es el argumento en el que funda su solicitud:

“La norma demandada no vulnera el espacio público consagrado constitucionalmente por el artículo 82, puesto que la Constitución de una UIC se efectúa integrando las áreas de circulación comunes de propiedad de los

propietarios de las citadas unidades. Es preciso anotar, que la citación efectuada en la Ley 675 de 2001 sobre espacio público, se relaciona única y exclusivamente con bienes comunes, esto es, bienes que no hacen parte del espacio público a que hace referencia el actor. En tal sentido, los bienes comunes que integran el llamado espacio público interno de las Unidades Inmobiliarias Cerradas, excluyen *per se*, los bienes que conforme al artículo 82 de la Carta Política y las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1504 de 1998 lo integran. En efecto, la Ley 675 de 2001 al hacer referencia al espacio público de manera enunciativa cita algunos elementos que conforman los bienes comunes de la UIC, esto es, áreas para circulación (artículo 65), áreas de recreación (artículo 66), áreas de uso social (artículo 67), zonas verdes (artículos 68), áreas de servicio (artículo 69), parqueaderos (artículo 70)” [1](#).

## **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

Actuando dentro del término procesal previsto, el señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 2708 del 8 de noviembre de 2001, solicitó a la Corte “declarar inexecutable la expresión ‘significativamente’ contenida en el artículo 64 de la Ley 675 de 2001” [1](#) Con fundamento en los siguientes argumentos.

1. “Efectivamente el artículo acusado consagra la figura jurídica de la constitución de Unidades Inmobiliarias Cerradas como un tipo especial de propiedad horizontal, conformada por la integración de áreas sociales comunes procedentes de conjuntos de edificios, casas y demás construcciones integradas arquitectónica y funcionalmente, compartiendo elementos estructurales y constructivos asimilables a la definición de tal figura en los contenidos en el artículo 63 de misma ley. Dicha conversión se materializa mediante el encerramiento con control de ingreso, figura que eventualmente permite la afectación del espacio público al interior del referido cerramiento en cuanto se integra con las áreas sociales comunes, con la única condición de que tal espacio público no se afecte significativamente, lo cual, de hecho, permite su usufructo a favor de los propietarios de la propiedad horizontal constituida”.

Sin embargo, la naturaleza del espacio público así afectado se mantiene “mediante la figura de la integración visual del espacio público al interior de la UIC con el espacio público adyacente, con lo cual no se priva a la ciudadanía de su uso, goce y disfrute visual, pero sí de su libre tránsito... situación que deviene en inconstitucional en cuanto que la afectación del espacio público en función del usufructo particular representado en la UIC es contrario a la concepción que del concepto de espacio público se tiene en la Constitución Política en cuanto que su propiedad pertenece a la Nación, es imprescriptible inalienable e inembargable y su destinación está encaminada a satisfacer necesidades propias del interés general” [1](#).

2. Por otra parte, se observa “que hubo una violación del principio de unidad de materia legislativa, dado que la eventual afectación del espacio público existente a favor de las UIC constituidas, no guarda ninguna relación objetiva o razonable con el tema de la Ley 675 cual es la regulación del régimen de propiedad horizontal, asunto propio del derecho privado (artículo 58 constitucional), dado que lo concerniente al espacio público y su afectación es un asunto propio del derecho público y de la función pública de urbanismo (artículos 63 y 82 *ibídem*), lo cual debe ser objeto de tratamiento legal diferente” [1](#).

## **VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **1. Competencia**

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política.

### **2. Sobre la norma objeto de la demanda. Problema jurídico a resolver**

La Ley 675 de 2001 mediante la cual se expide el régimen general de propiedad horizontal establece en su Título III la regulación relativa a las *Unidades Inmobiliarias Cerradas -UIC-*, esto es, en los términos del artículo 63 de la referida ley: “los conjuntos de edificios, casas y demás construcciones integradas arquitectónica y funcionalmente, que comparten elementos estructurales y constructivos, áreas comunes de circulación, recreación, reunión, instalaciones técnicas, zonas verdes y de disfrute visual; cuyos propietarios participan proporcionalmente en el pago de expensas comunes, tales como los servicios públicos comunitarios, vigilancia, mantenimiento y mejoras” [1](#). Ciertamente, en estos eventos la copropiedad compartida sobre las vías de acceso y recreación da origen a la existencia de un espacio público interno que hace posible el tránsito y el goce de las zonas comunes por parte de los habitantes de un predio urbano que fue constituido *ab-initio* como una Unidad Inmobiliaria Cerrada [1](#) y, por tanto, goza del tipo de elementos distintivos de estas formas de propiedad (*i.e.* la existencia de una forma de cerramiento de la unidad y el control de ingreso a la misma).

Ahora bien, el objeto de la demanda presentada por la actor está constituido por una expresión contenida en el artículo 64 de la Ley 675 de 2001; esta norma señala las condiciones en las que es posible la constitución de Unidades Inmobiliarias Cerradas por asimilación. En efecto, la disposición dice que “los conjuntos de edificios, casas y demás construcciones integradas arquitectónicamente que comparten elementos estructurales y constructivos que los asimilen a Unidades Inmobiliarias Cerradas, podrán solicitar a la autoridad urbanística licencia para convertirse en Unidad Inmobiliaria Cerrada siempre que con ello no se afecte significativamente el espacio público existente y que lo soliciten por lo menos un número no inferior al ochenta por ciento (80%) de los propietarios” [1](#). De esta forma, la ley autoriza la creación

de Unidades Inmobiliarias Cerradas que originalmente no fueron concebidas como tales siempre y cuando se cumplan con los requisitos establecidos en la disposición que se acusa parcialmente en este proceso.

Precisamente, es esta posibilidad de constituir Unidades Inmobiliarias Cerradas por asimilación en aquellos eventos en los que no se afecte *significativamente* el espacio público la que reprocha el actor en su demanda, pues considera que la indeterminación con la que el legislador describe esta circunstancia vulnera las características constitucionales que definen la naturaleza de los bienes de uso público (artículo 63 C.P.), el deber del Estado de velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común (artículo 82 C.P.) y el principio de prevalencia del interés general sobre el particular (artículo 1 C.P.), toda vez que se autoriza la apropiación del espacio destinado al goce de la comunidad por parte de los particulares. Adicionalmente, se considera que la expresión impugnada del artículo 64 de la Ley 675 de 2001 consagra un trato desigual entre los habitantes de una ciudad (artículo 13 C.P.), pues otorga una serie de prerrogativas a favor de los residentes de las Unidades Inmobiliarias Cerradas asimiladas y limita el derecho a la libre circulación del resto de los habitantes (artículo 24 C.P.).

En este orden de ideas, a la Corte Constitucional le corresponde resolver el siguiente interrogante: ¿la posibilidad de constituir Unidades Inmobiliarias Cerradas por asimilación desconoce la Constitución a pesar de que se diga que el cerramiento no debe afectar “significativamente” el espacio público? Con tal propósito, (i.) se hará referencia concreta al sentido y alcance que la Carta Política le ha dado al espacio público como ámbito de acción de los miembros de la comunidad y, posteriormente, (ii.) se aludirá a las limitaciones predicables de la labor legislativa cuando decide regular aspectos del régimen de propiedad horizontal que pueden afectar el espacio público.

### **3. Sobre el sentido y alcance de la protección constitucional al espacio público**

El constituyente de 1991 consideró necesario brindar al espacio público una protección expresa de rango constitucional. Esta decisión resulta claramente compatible con los principios que orientan la Carta Política y con el señalamiento del tipo de Estado en el que aspiran vivir los colombianos. Sin duda, una de las manifestaciones del principio constitucional que identifica a Colombia como un Estado Social de Derecho guarda relación con la garantía de una serie de derechos sociales y colectivos como la recreación (artículo 52 C.P.), el aprovechamiento del tiempo libre (*Ibid.*), y el goce de un medio ambiente sano (artículo 79 C.P.) que dependen de la existencia de un espacio físico a disposición de todos los habitantes.

De otra parte, la calidad de vida de las personas que habitan un determinado lugar está íntimamente ligada a la posibilidad de contar con espacios de

encuentro y circulación que hagan posible la construcción de un tejido social en el que cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad y se relaciona con otros para la satisfacción de sus intereses y necesidades. De esta manera, la defensa del espacio público contribuye a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad.

En tercer lugar, algunas de las formas en las que se materializa la democracia participativa que sustenta la estructura del Estado colombiano van de la mano de la existencia de espacios abiertos de discusión en los que las personas puedan reunirse y expresarse libremente. El espacio público es, entonces, el *ágora* más accesible en la que se encuentran y manifiestan los ciudadanos.

Todos estos elementos que identifican la naturaleza y función del espacio público dentro de una comunidad democrática fueron expresamente reconocidos por el constituyente al justificar la inclusión en la nueva Carta Política de una disposición, inexistente en la Constitución de 1886, que reconociera el sentido y alcance de un escenario a disposición de todos y comprometiera tanto a las autoridades como a los mismos particulares en el propósito común de preservarlo y mejorarlo. Así, en la ponencia presentada para primer debate ante la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente los miembros de la Comisión encargada de estudiar el tema señalaron:

“La Comisión acogió la propuesta de algunos de los proyectos presentados a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente, a fin de mantener la integridad y calidad del espacio público, de elevar a canon constitucional el principio de su prevalencia sobre el interés particular y el deber del Estado, las personas y la colectividad de enriquecerlo, mantenerlo, de impedir su deterioro y reparar su integridad y calidad, cuando se daña.

“El concepto de espacio público... hace relación no sólo a los bienes de uso público, sino a aquellos bienes de propiedad privada que trascienden lo individual y son necesarios para la vida urbana. Los antejardines, las zonas de protección ambiental, los escenarios privados a los cuales accede el público (como los teatros), caen bajo ese concepto que permite un manejo urbano en el que el elemento público y colectivo prevalece sobre el particular.

“Dada su enorme importancia para la calidad de vida, en especial en los centros urbanos, se ha considerado elevarlo a rango constitucional” [1](#).

A partir de la Constitución de 1991 el concepto de espacio público adquiere, pues, protección constitucional. Varios artículos de la Carta Política aluden específicamente a esta materia, no sólo para señalar que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63 C.P.) sino al especificar los referidos deberes de protección y conservación que se predicen del Estado respecto del espacio público en los términos del artículo 82 Superior:

"Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular"

Este artículo guarda relación con otras disposiciones constitucionales conexas que definen la naturaleza de los bienes de uso público (artículo 63 C.P.), la propiedad de la Nación sobre los mismos (artículo 102 C.P.) y la posibilidad de imponer a la propiedad inmueble contribuciones por concepto de valorización (artículo 317 C.P.).

De este modo, la posibilidad de gozar del espacio público se eleva al rango de derecho colectivo específicamente consagrado en la Constitución, la cual exige al Estado velar por su protección y conservación impidiendo, entre otras cosas, (i.) la apropiación por parte de los particulares de un ámbito de acción que le pertenece a todos, (ii.) decisiones que restrinjan su destinación al uso común o excluyan a algunas personas del acceso a dicho espacio (iii.) la creación de privilegios a favor de los particulares en desmedro del interés general.

Así, la noción legal de espacio público que alude al "conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza y por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes" <sup>1</sup>, adquiere un remozado significado en el contexto de la Constitución de 1991. En efecto, no se limita a reconocer la necesidad de planificar y organizar coherentemente el crecimiento de las ciudades, sino que refuerza y hace tangible una de las condiciones para la convivencia en una comunidad a través de la garantía de una infraestructura, un espacio destinado al uso común, que puede ser disfrutado por todos, sin excluir a nadie ni privilegiar a ninguna persona o grupo de personas, y que se configura como el punto de encuentro de los habitantes de una ciudad o sector urbano determinado.

De otra parte, el concepto de espacio público también tiene importantes consecuencias respecto del régimen de propiedad privada que reconoce y garantiza el Ordenamiento Superior. Así, es posible que algunos elementos estructurales de inmuebles objeto de propiedad privada se integren naturalmente al espacio público urbano; en estos casos el dominio exclusivo que sobre un inmueble se le reconoce al propietario debe armonizarse con la protección del interés general que se expresa en el derecho de libre circulación y acceso a las áreas de tráfico vehicular y peatonal, a las zonas de recreación pública, a las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías etc. Las normas legales han precisado éstas y otras limitaciones al derecho de propiedad privada en aras de la preservación del espacio público.

Como puede apreciarse el constituyente amplía conceptualmente la idea de espacio público tradicionalmente referida en la legislación civil (artículos 674 y 678 C.C. [1](#)), teniendo en cuenta que no se limita a los bienes de uso público (calles, plazas, puentes, caminos, ríos y lagos) señalados en dicha legislación, sino que se extiende a todos aquellos bienes inmuebles públicos, y a algunos elementos específicos de los inmuebles de propiedad de los particulares, que al ser afectados al interés general en virtud de la Constitución o la ley, o por sus características arquitectónicas naturales, están destinados a la utilización colectiva [1](#). Así, lo que caracteriza a los bienes que integran el espacio público es su afectación al interés general y su destinación al uso por todos los miembros de la comunidad [1](#).

Finalmente, cabe recordar que el libre acceso a los espacios abiertos, como calles y parques, y a las áreas de recreación y circulación, entre otros, posee un valor social “que genera confianza, respeto y tranquilidad en la comunidad, porque contribuye a mejorar las condiciones de vida urbana” y “a neutralizar, así sea en mínima parte, las agresiones propias de una gran ciudad o de los centros habitacionales modernos (visuales, auditivas, de tránsito, de seguridad, etc.)” [1](#). Así, “el trastorno del espacio público ocasionado por un particular o por la actuación de autoridades no competentes” [1](#), puede llegar a vulnerar no sólo derechos constitucionales individuales de los peatones y las aspiraciones colectivas de uso y aprovechamiento general del espacio común, sino también la percepción de la comunidad respecto de las áreas a las que tiene acceso libre y a las que no lo tiene. Adicionalmente, “las repercusiones pueden ser no sólo colectivas, sino también privadas, y acarrear la vulneración del derecho a la libertad de locomoción de los transeúntes al cual alude el artículo 24 de la Carta” [1](#).

#### **4. El espacio público como límite a los intereses particulares. Necesidad de que el legislador defina el ámbito de acción de las autoridades responsables de la regulación del espacio público**

En este orden de ideas, el concepto de espacio público constituye una expresa limitación a la propiedad privada, en general, y a la propiedad horizontal, en especial, pues ésta es una forma de organización de la propiedad privada que tiene plena eficacia sólo en la medida en que las limitaciones a la libertad de circulación, y a otros derechos, generadas por los sistemas de cerramiento y control de ingreso que se desprenden de la figura jurídica de las Unidades Inmobiliarias Cerradas no invadan el espacio público ni excluyan de su goce a los habitantes que no pertenecen a dichas unidades.

Ahora bien, lo anterior no impide que, en casos específicos, el espacio público pueda ser objeto de alguna limitación transitoria y razonable como resultado de disposiciones que reconocen a los particulares ciertas garantías relacionadas con el derecho de propiedad, con la seguridad, con la prestación

de servicios a la comunidad o con el libre desarrollo de actividades culturales o cívicas.

En estos casos, es preciso identificar criterios que permitan la armonización de diferentes derechos e intereses que pueden verse enfrentados, de tal forma que se impida la apropiación por parte de los particulares de elementos del espacio público que garantizan la vida en comunidad (v.g. el cerramiento de una calle que hace posible el acceso a un sector de la ciudad) y permiten el ejercicio de derechos individuales, sociales y colectivos que mejoran la calidad de vida de todas las personas (en plazas, parques, lugares de reunión etc.). La regulación razonable del espacio público que puede ser constitucionalmente legítima varía, entonces, según las circunstancias de cada caso y, ante esta contingencia, no se le puede imponer al legislador que defina de manera detallada qué ha de hacerse en cada situación. Además, el respeto a la autonomía de las autoridades locales y la naturaleza técnica de varias determinaciones administrativas relativas al espacio público, apuntan en la misma dirección de admitir que el legislador no se ocupe en detalle de esta materia, sino que señale criterios relativos tanto a las limitaciones que serían razonables como al grado de incidencia transitorio sobre el espacio público que sería aceptable.

De esta forma las autoridades administrativas competentes disponen de un margen para expedir regulaciones que preserven el espacio público. No obstante, dicho margen no puede ser ilimitado y absoluto. Varias razones de orden constitucional impiden que así sea. Primero, como la protección del espacio público se encuentra estrechamente vinculada al ejercicio y goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, el legislador no puede dejar de adoptar las decisiones básicas que constituyan el marco legal de la actuación de las autoridades administrativas. Segundo, como la regulación administrativa del espacio público ha de regirse por el principio de legalidad, la ausencia de criterios legales genera un riesgo de arbitrariedad en desmedro de los valores que inspiran un Estado Social de Derecho. Tercero, la falta de parámetros que guíen la acción administrativa conduce a que el juez de lo contencioso administrativo carezca de referentes normativos objetivos para controlar la legalidad de los actos administrativos que regulen el espacio público. Cuarto, el principio de separación de poderes impide que el Congreso se abstenga de tomar las decisiones que le competen y opte por delegar en las autoridades administrativas su adopción.

Por estas razones, así como el legislador no puede dejar de sentar unos parámetros, así éstos consistan en unos lineamientos generales que orienten la actuación de la administración en materia de espacio público, tampoco puede exigírsele que él mismo regule en detalle una materia esencialmente variable según las circunstancias fácticas, cuya regulación concreta obedece a consideraciones de orden técnico y compete a autoridades administrativas, en principio, locales.

Por eso, las disposiciones legales que desarrollan la manera como se articulan la protección del espacio público frente a los derechos de los particulares, deben trazar criterios inteligibles que constituyan una pauta clara de la acción administrativa al respecto, en lugar de acudir a expresiones tan vagas que no ofrezcan un parámetro que oriente a la administración y a los jueces que controlarán sus actos. En estos eventos será preciso que el legislador señale, al menos, las finalidades que han de guiar a la administración y los criterios materiales que orientarán la regulación para alcanzarlas. De no hacerlo, la limitación al espacio público y el otorgamiento de licencias a favor de ciertos ciudadanos podría derivar en privilegios o arbitrariedades así como en el desconocimiento de los principios y derechos anteriormente mencionados en desmedro de la destinación del espacio público al uso común.

Entonces, para resolver el problema planteado por el demandante es necesario preguntarse en qué condiciones, según el legislador, la limitación del espacio público es compatible con una finalidad legítima, o, por el contrario, es constitucional y legalmente inaceptable. Es decir, cuándo es insignificante y cuando significativa, para acudir al lenguaje de la norma cuestionada.

**5. El legislador no puede permitir, así sea indirectamente, la afectación permanente del espacio público por vía de cerramientos que equivalgan a una apropiación privada de lo destinado al uso común.**

**Inconstitucionalidad de la expresión “significativamente” y conformación de la unidad normativa**

De la simple lectura de la disposición acusada se aprecia que el legislador no ofrece parámetros inteligibles, claros y orientadores que permitan establecer en qué casos procede autorizar la conformación de Unidades Inmobiliarias Cerradas (UIC) por asimilación. En efecto, el legislador reconoce la posibilidad de conformar una UIC por asimilación siempre que no se afecte *significativamente* el espacio público, sin hacer referencia alguna a criterios que permitan guiar la actuación de la administración para establecer cuando la afectación del espacio público es grave y cuando no lo es, pues simplemente se alude a un adverbio genérico e inespecífico cuya aplicación dependerá del juicio que en cada caso haga la autoridad de turno, sin contar para ello con ningún elemento que identifique en qué condiciones el grado de afectación del espacio público se torna significativo y, por lo tanto, constitucionalmente inaceptable. Tampoco se supera esta dificultad acudiendo a otras disposiciones de la ley ni a la historia de la formación de la norma acusada.

Es posible que la rama legislativa con la utilización de un lenguaje amplio reconozca a la autoridad administrativa competente un margen suficiente para el desarrollo específico de algunos de los supuestos definidos en la ley con el propósito de concretar la aplicación de ciertos preceptos legales a circunstancias diversas y cambiantes. Eso es propio de un Estado regulador. Sin embargo, en esos eventos la acción de la administración y el

cumplimiento de las políticas públicas que animan la ley y las regulaciones administrativas que las materializan dependen de que las disposiciones legales establezcan criterios inteligibles, claros y orientadores dentro de los cuales ha de actuar la administración de tal forma que se preserven los principios básicos de un estado social y democrático de derecho.

En el presente caso, la expresión del artículo 64 de la Ley 575 de 2001 que acusa el actor se inscribe en la constitución de Unidades Inmobiliarias Cerradas por asimilación y se relaciona directamente con la preservación del espacio público urbano o rural, que puede verse afectado por la creación de dichas formas de propiedad con el consiguiente perjuicio para el goce de los derechos de los demás habitantes del sector. No obstante, el legislador no fija un criterio claro e inteligible que oriente a la administración en la determinación de cuando la afectación del espacio público es significativa. Por esta vía, la expresión demandada del inciso 3 del artículo 64 de la Ley 575 de 2001 estaría creando el riesgo de que se avalara la apropiación del espacio público por parte de particulares puesto que no refiere a alguna escala de graduación que permitiera diferenciar entre una afectación significativa y una no significativa del espacio público. La Corte, entonces, encuentra que la expresión demandada es inconstitucional.

Además, las Unidades Inmobiliarias Cerradas por asimilación se presentan como “un sistema jurídico” [1](#) que regula el sometimiento al régimen de propiedad horizontal de los conjuntos de edificios, casas y demás construcciones integradas arquitectónica y funcionalmente que comparten elementos estructurales, constructivos y administrativos comunes pero que fueron concebidos originalmente como unidades independientes que en lugar de compartir zonas privadas entre ellas, daban hacia el espacio público destinado al uso común. La norma demandada permite que tales unidades se asimilen a las UIC construidas originalmente sobre un terreno de propiedad privada en el cual se decidió reservar algunos espacios interiores al uso compartido de los propietarios. Por eso, dicha norma extiende por analogía el régimen de propiedad horizontal a una situación completamente diversa a la regulada mediante dicho régimen, y con dicha extensión se permite a los particulares decidir sobre las condiciones de uso del espacio público al ser éste transformado en espacio interno como consecuencia del cerramiento. Naturalmente, el cerramiento de tales unidades afecta el espacio público. La Corte estima que sería inocuo declarar inexecutable la expresión demandada y permitir dichos cerramientos.

Por estas razones es necesario hacer la integración normativa entre la expresión originalmente demandada por el actor y la totalidad del inciso tercero del artículo 64 de la Ley 675 de 2001. El cerramiento del espacio público por parte de un grupo de propietarios privados para su beneficio particular representa, *prima facie*, una afectación permanente y grave del espacio público. Dicho cerramiento se traduce en la práctica en la apropiación

de una porción del espacio público por unos particulares y en la consecuente exclusión del resto de los habitantes del acceso a un espacio destinado por mandato constitucional al uso común. Condicionar la posibilidad del cerramiento a una autorización administrativa, sin señalar criterios que impidan dicha apropiación y exclusión, resulta insuficiente para proteger los bienes constitucionalmente garantizados, por las razones anteriormente expuestas.

Por lo tanto, la Corte concluye que el inciso tercero del artículo 64 de la Ley 675 de 2001 es inconstitucional y así lo declarará.

## **VII. DECISION**

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### **RESUELVE**

Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso tercero del artículo 64 de la Ley 675 de 2001.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

**MARCO GERARDO MONROY CABRA**

Presidente

**JAIME ARAUJO RENTERÍA**

Magistrado

**ALFREDO BELTRÁN SIERRA**

Magistrado

**MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA**

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Cfr. folio 12 del expediente.

1 Ibíd. folio 12 del expediente.

1 Cfr. folio 15 del expediente.

1 Cfr. folio 18 del expediente.

1 Cfr. folio 21 del expediente.

1 Cfr. folio 67 del expediente.

1 Cfr. folio 87 del expediente.

1 Cfr. folio 88 del expediente.

1 Cfr. folios 99 y 100 del expediente.

1 Cfr. folio 132 del expediente.

1 Cfr. folio 126 y 127 del expediente.

1 Cfr. folio 131 del expediente.

1 Cfr. artículo 63 de la Ley 675 de 2001.

1 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1043 de 2000 M.P. Alvaro Tafur Gálvis. En aquella oportunidad la Corte declaró la exequibilidad del artículo 3° de la Ley 428, pues “ha de entenderse que *“los espacios públicos”*, sometidos al dominio inalienable e imprescriptible de la persona jurídica, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 3° de la Ley 428, no es el vacío sino el conjunto de elementos que conforman la unidad inmobiliaria cerrada, de propiedad de la persona jurídica que la integra y que, además, están destinados al uso de todos. No se trata, entonces, de la misma entidad conceptual definida por el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, ni la que somete a especial protección y vigilancia del Estado el artículo 82 de la Constitución Política, circunstancia que de suyo hace el cargo formulado improcedente, porque, como se dijo, la actora argumenta que la expresión desconoce esta disposición”.

1 Cfr. artículo 64, inciso 3, de la Ley 675 de 2001.

1 Cfr. Gaceta Constitucional No. 58, p. 7.

1 Cfr. Ley 9 de 1989. Artículo 5°.

1 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-346 de 1997. Antonio Barrera Carbonell.

1 Cfr. Corte Constitucional Sentencia T-518 de 1992. José Gregorio Hernández Galindo. La legislación ha incluido algunos elementos en el ámbito del espacio público. Estos elementos figuran en el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989 y han sido complementados posteriormente.

- a. Las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular (vías públicas), - como por ejemplo las calles, plaza, puentes y caminos -.
- b. Las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, -entiéndase estadios, parques y zonas verdes, por ejemplo-.
- c. Las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, - es decir andenes o demás espacios peatonales-.

- d. Las fuentes agua, y las vías fluviales que no son objeto de dominio privado. (Corte Constitucional. Sentencia T-508 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz).
- e. Las áreas necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos o para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones.
- f. Las áreas para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje.
- g. Los elementos naturales del entorno de la ciudad.
- h. Lo necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como la de sus elementos vegetativos, arenas y corales.
- i.

1 Cfr., entre otras, Corte Constitucional Sentencia SU-360 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero y SU-601A de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

1 Cfr. Corte Constitucional Sentencia SU-601A de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

1 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-550 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

1 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-550 y T-518 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

1 Cfr. artículo 3 de la Ley 675 de 2001. Esta norma establece una serie de definiciones con el propósito de aplicar la regulación que se crea. La noción de sistema jurídico es la que identifica el régimen de propiedad horizontal.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



## Corte Constitucional

-Sala Plena-

### SENTENCIA C-318 de 2002

Referencia : expediente D-3771.

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 3, parcial, 32, parcial, 37, parcial, 39, parcial, 42, parcial, 43, parcial, 44, parcial, 45, parcial, 47, parcial, 49, parcial, 50, parcial, 51, parcial, 53, parcial, 58, parcial, 59, parcial, y 62, parcial, de la Ley 675 de 2001, "Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal."

Actor : Carlos Arturo Toro López

Magistrado ponente : doctor Alfredo Beltrán Sierra.

Bogotá, D.C., dos (2) de mayo de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

### SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Carlos Arturo Toro López demandó parcialmente los artículos de la referencia, de la Ley 675 de 2001, "Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal."

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

#### II. NORMAS DEMANDADAS.

A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones acusadas y se subraya lo demandado.

"Ley 675 de 2001

"Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal"

**"Artículo 1.** Objeto. La presente ley regula la forma especial de dominio, denominado propiedad horizontal, en la que concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y derechos de copropiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes, con el fin de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad.

**"Artículo 3º.** Definiciones. Para los efectos de la presente Ley se establecen las siguientes definiciones :

(...)

“Reglamento de Propiedad Horizontal. Estatuto que regula los derechos y obligaciones específicas de los copropietarios de un edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal.

**“Artículo 32.** Objeto de la persona jurídica. La propiedad horizontal, una vez constituida legalmente, da origen a una persona jurídica conformada por los propietarios de los bienes de dominio particular. Su objeto será administrar correcta y eficazmente los bienes y servicios comunes, manejar los asuntos de interés común de los propietarios de bienes privados y cumplir y hacer cumplir la Ley y el reglamento de propiedad horizontal.

“(…)

**“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.

“Todos los propietarios de bienes privados que integran el edificio o conjunto tendrán derecho a participar en sus deliberaciones y a votar en ella. El voto de cada propietario equivaldrá al porcentaje del coeficiente de copropiedad del respectivo bien privado.

“Las decisiones adoptadas de acuerdo con las normas legales y reglamentarias, son de obligatorio cumplimiento para todos los propietarios, inclusive para los ausentes o disidentes, para el administrador y demás órganos, y en lo pertinente para los usuarios y ocupantes del edificio o conjunto.”

**“Artículo 39.** Reuniones.

“(…)

**“Parágrafo 1.** Toda convocatoria se hará mediante comunicación enviada a cada uno de los propietarios de los bienes de dominio particular del edificio o conjunto, a la última dirección registrada por los mismos. Tratándose de asamblea extraordinaria, reuniones no presenciales y de decisiones por comunicación escrita, en el aviso se insertará el orden del día y en la misma no se podrán tomar decisiones sobre temas no previstos en éste.

“(…)”

**“Artículo 42.** Reuniones no presenciales. Siempre que ello se pueda probar, habrá reunión de la asamblea general cuando por cualquier medio los propietarios de bienes privados o sus representantes o delegados puedan deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva de conformidad con el quórum requerido para el respectivo caso. En este último caso, la sucesión de comunicaciones deberá ocurrir de manera inmediata de acuerdo con el medio empleado, de lo cual dará fe el revisor fiscal de la copropiedad.

“(…)

**“Artículo 43.** Decisiones por comunicación escrita. 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 la misma y la fecha y hora en que se hace.

“(...)

“**Artículo 44.** Decisiones en reuniones no presenciales. En los casos a que se refieren los artículos 42 y 43 precedentes, las decisiones adoptadas serán ineficaces cuando alguno de los propietarios no participe en la comunicación simultánea o sucesiva, o en la comunicación escrita, expresada esta última dentro del término previsto en el artículo anterior.

“(...)

“**Artículo 45.** Quórum y mayorías. Con excepción de los casos en que la Ley o el reglamento de propiedad horizontal exijan un quórum o mayoría superior y de las reuniones de segunda convocatoria previstas en el artículo 41, la asamblea general sesionará con un número plural de propietarios de unidades privadas que representen por lo menos, más de la mitad de los coeficientes de propiedad, y tomará las decisiones con el voto favorable de la mitad más uno de los coeficientes de propiedad representados en la respectiva sesión.

“(...)

“**Artículo 47.** Actas.

“(...)

“Dentro de un lapso no superior a veinte (20) días hábiles contados a partir de la fecha de reunión, el administrador debe poner a disposición de los propietarios del edificio o conjunto, copia completa del texto del acta en el lugar determinado como sede de la administración, e informar tal situación a cada uno de los propietarios. En el libro de actas se dejará constancia sobre la fecha y lugar de publicación.”

“(...)

“**Parágrafo.** Todo propietario a quien se le niegue la entrega de copia de acta, podrá acudir en reclamación ante el Alcalde municipal o distrital o su delegado, quien a su vez ordenará la entrega de al copia solicitada so pena de sanción de carácter policivo.”

“**Artículo 49.** Impugnación de decisiones. El administrador, el revisor fiscal y los propietarios de bienes privados, podrán impugnar las decisiones de la asamblea general de propietarios, cuando no se ajusten a las prescripciones legales o al reglamento de la propiedad horizontal.

“(...)

“**Artículo 50.** Naturaleza del administrador. La representación legal de la persona jurídica y la administración del edificio o conjunto corresponderán a un administrador designado por la asamblea general de propietarios en todos los edificios o conjuntos, salvo en aquellos casos en los que exista el consejo de administración, donde será elegido por dicho órgano, para el período que se prevea en el reglamento de copropiedad. Los actos y contratos que celebre en ejercicio de sus funciones, se radican en la cabeza de la persona jurídica, siempre y cuando se ajusten a las normas legales y reglamentarias.

“(...)

“**Artículo 51.** Funciones del administrador. La administración inmediata del edificio o conjunto estará cargo del administrador, quien tiene facultades de ejecución, conservación, representación y recaudo. Sus funciones básicas son las siguientes :

“(...)

“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.

“**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.

“(...)

“**Artículo 58.** Solución de conflictos.

“(...)

“**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 está integrado por un número impar de tres (3) o más personas.

“(...)

“**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 éstos deban responder en los términos de la ley, dará lugar, previo requerimiento escrito, con indicación del plazo para que ajuste a las normas que rigen la propiedad horizontal, si a ello hubiere lugar, a la imposición de las siguientes sanciones :

“(...)

“**Artículo 62.** Impugnación de las sanciones por incumplimiento de obligaciones no pecuniarias. El propietario de bien privado sancionado podrá impugnar las sanciones por el incumplimiento de obligaciones no pecuniarias.

“(...)”

### III. LA DEMANDA.

Considera el actor que las normas demandadas violan el preámbulo de la Constitución y los artículos 1, 2, 5, 13, 14, 23, 29, 40, 58, 95, 103, 112, 158 y 229 de la Carta. El concepto de violación se tratará de resumir así :

La Ley 675 de 2001, desde su inicio, desconoce la realidad del país, en el sentido de que al lado de los derechos de los propietarios de las unidades privadas en los edificios o conjuntos, concurren los derechos de otras personas, que son moradores de tales unidades, en calidad de poseedores, tenedores, arrendatarios, cuyos derechos también deben ser respetados.

Por desconocer esta realidad, la Ley está estructurada, desde su objeto mismo, otorgando a los propietarios un poder “de dominación antidemocrático sobre los demás miembros de la comunidad social”. Señala, también, que “De manera absolutamente abusiva y arbitraria, y por ende ilegal, la ley 675 estatuye a favor de los propietarios de unidades privadas todo un amplio catálogo de derechos y tan solo consagra respecto de los tenedores obligaciones y sanciones.”

El artículo 1º acusado, no obstante anunciar que la finalidad del régimen de propiedad horizontal es garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, y la función social de la sociedad, esta finalidad no se refleja, ya que sólo regula lo que atañe a los propietarios.

La Ley 675 ataca la estructura del ordenamiento jurídico civil, ya que se impone sobre las instituciones legales como la posesión y tenencia reguladas por los artículos 762 a 781 del Código Civil. De esta forma se produce la violación del artículo 158 de la Constitución, por violación a la unidad de materia.

Señala que las partes subrayadas de los artículos acusados impiden la regulación de la convivencia pacífica en los edificios y conjuntos a quienes no sean propietarios, lo que crea una verdadera injusticia y desigualdad.

Esto se refleja, en especial, en la forma como está concebida la propiedad horizontal. En efecto, el artículo 32 señala que la propiedad horizontal es una persona jurídica conformada únicamente por los dueños de dominio particular. Es decir, deja expresamente por fuera a quienes no tienen el carácter de propietarios.

Sin embargo, el artículo 37, inciso 3, establece que las decisiones de la asamblea general son de obligatorio cumplimiento no sólo para los propietarios del edificio, sino para todos sus usuarios y ocupantes.

Para el actor, extender las decisiones de la asamblea general a quienes no son propietarios, viola el artículo 2 de la Constitución, en cuanto expresa que en las decisiones que afectan a todos, deben participar todos. Además, se desconoce el artículo 14 de la Carta, pues se niega el derecho a tener personalidad jurídica a quienes no son propietarios. Los tenedores y poseedores, tampoco tienen derecho a elegir y ser elegido en los órganos de representación de la copropiedad. Ni tienen acción ante la Alcaldía.

La violación del debido proceso y del acceso a la administración de justicia, la explica el demandante así :

“El artículo 37 de la Ley 675, pregona que las decisiones de la asamblea general son obligatorias para los propietarios, usuarios y ocupantes del edificio o conjunto. El artículo 59 ibídem, permite sancionar las conductas de propietarios, tenedores o terceros.

“Sin embargo, el artículo 49 de la ley en comento, haciendo coro con el artículo 62 de la misma, solamente permiten que el administrador, el revisor fiscal y los propietarios de bienes privados, tengan derecho de acción para impugnar las decisiones corrientes de la asamblea general; y solamente se permite que el propietario sancionado impugne la decisión sancionatoria.

“Tamaño adfesio significa, que pese a que el reglamento y las decisiones de la asamblea cobijan por igual a propietarios, ocupantes y usuarios, solamente los primeros pueden ejercitar el derecho de acción para demandar las decisiones que les afecten. Ello, desconoce el principio de igualdad, niega el derecho de acceso a la administración de justicia de miembros del colectivo distintos a los propietarios, y consagra un orden injusto, contrario al orden justo que implanta la Carta.

“El derecho fundamental al debido proceso, que incluye el de contradicción y defensa experimenta un desconocimiento absoluto a través de las normas acusadas de la ley cuando se contempla que solamente el propietario de bien privado que ha sido sancionado puede impugnar las sanciones por incumplimiento de obligaciones no pecuniarias.”

#### **IV. INTERVENCIÓN.**

En este proceso intervino el ciudadano Carlos Eduardo Serna Barbosa, en representación de la Nación-Ministerio de Desarrollo Económico, quien se opuso a los cargos de esta demanda. Sus argumentos se resumen así :

Para el ciudadano interviniente, las normas acusadas de la Ley 675 de 2001 no violan la Constitución. En su explicación, se remonta a la exposición de motivos, en la que se estudió el derecho de propiedad, desde la perspectiva de los derechos personales y los reales.

Señala que la propiedad horizontal es una forma de dominio, donde concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y derechos de copropiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes, con el fin de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a propiedad horizontal y la función social de la propiedad, tal como quedó consagrado en el artículo 1º de la Ley 675.

Teniendo en cuenta que la propiedad horizontal es una forma especial de dominio, la Ley 675 adicionó el Código Civil, respecto de la reglamentación de una clase de propiedad en la que concurren no sólo derechos sobre bienes inmuebles de las unidades privadas, sino derechos a través de coeficientes en los bienes comunes, que son de propiedad de los copropietarios.

Menciona que la Corte Constitucional se pronunció acerca de las características de la propiedad horizontal, en la sentencia T-035 de 1997, características que fueron tenidas en cuenta al expedir esta Ley.

Señala que es de la esencia de la propiedad horizontal que la asamblea general esté integrada por los propietarios, pues el tenedor, según establece el artículo 775 del Código Civil, sólo tiene los derechos que se generan de la tenencia sobre la unidad privada, reconociendo como dueño al propietario del bien privado. También es consustancial a la propiedad horizontal que los propietarios puedan demandar las decisiones de la asamblea de propietarios, a través del procedimiento especial establecido en el artículo 49 de la Ley, lo que no impide que la persona diferente al propietario, cuestione las decisiones de la asamblea general de propietarios acudiendo al procedimiento establecido en el Código de Procedimiento Civil.

El interviniente dice que no se refiere a los cargos de violación de la unidad de materia, porque el actor no efectúa ningún juicio al respecto. Lo mismo sobre la presunta violación de derechos adquiridos.

#### **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.**

El señor Procurador General de la Nación, en el concepto Nro. 2756, de fecha 6 de diciembre de 2001, solicitó declarar inexequibles las normas acusadas, pero sólo en cuanto ellas no comportan desconocimiento de derecho alguno de los poseedores o tenedores de una unidad habitacional sometida al régimen de propiedad horizontal.

El Procurador analiza, en primer lugar, la naturaleza jurídica de la propiedad horizontal. Señala que “la propiedad horizontal ha sido considerada como una propiedad de carácter especial que se constituye sobre pisos o locales susceptibles de aprovechamiento independiente, teniendo su titular un derecho exclusivo sobre ellos y un derecho de copropiedad sobre los elementos del inmueble que sean necesarios para el adecuado uso y disfrute por parte de quienes conformen la propiedad.” La intención de la Ley fue incluir disposiciones acordes con las necesidades comerciales y urbanas, que con las leyes anteriores no eran suficientes para prevenir y superar los eventuales conflictos que se presentan.

Más adelante, el Procurador expone los conceptos de propiedad, tenencia, posesión, porque considera que el actor, en su acusación, parte de la asimilación de tales conceptos.

Respecto de los derechos del poseedor, trae a colación la sentencia T-494 de 1992 de la Corte Constitucional, en la que se afirmó que la posesión es un derecho fundamental, al tener una conexión directa con el derecho de propiedad. Por ello, el poseedor, que no reconoce el derecho de dominio en cabeza de otro, tiene derecho, en la propiedad horizontal, de

permitírsele el ejercicio de todos y cada uno de los derechos consagrados a los propietarios en los preceptos demandados. En este sentido debe entenderse el vocablo “propietario”.

Para el señor Procurador, el actor plantea un falso dilema de constitucionalidad cuando sostiene que las normas acusadas desconocen los derechos de los poseedores y tenedores, pues del análisis de la ley no se desprende limitación alguna a quines no son propietarios.

Respecto del tenedor, sus derechos surgen del contrato de arrendamiento, de comodato, etc., lo que supone su aquiescencia de las condiciones de seguridad y convivencia consagradas en el reglamento de propiedad horizontal.

Finalmente, dice el Procurador :

“En este orden, se puede concluir que al carecer el tenedor del derecho de disposición sobre los bienes, tampoco está llamado a tomar decisiones encaminadas a dirigir y a administrar la propiedad horizontal. En el mismo sentido, se colige, que si el mero tenedor carece de vocación decisoria en los términos señalados, tampoco puede demandar las decisiones adoptadas por la asamblea de propietarios, dentro del procedimiento especial establecido en el artículo 49 de la Ley 675 de 2001. Sin embargo, es claro que si el reglamento de propiedad horizontal no observa los lineamientos legales y constitucionales, es completamente procedente que el tenedor afectado, ventile judicialmente los conflictos conforme a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil.”

## **VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.**

### **1. Competencia.**

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra disposiciones contenidas en leyes, como las que son objeto de esta acción.

### **2. Lo que se debate.**

2.1 Hay que advertir desde ahora, que el examen se hará sobre el cargo general que plantea el actor, que consiste, básicamente, en que la Ley 675 de 2001, desde su articulado inicial, desconoce la realidad del país, en el sentido de que al lado de los derechos de los propietarios de las unidades privadas en los edificios o conjuntos sometidos al régimen de propiedad horizontal, concurren los derechos de otras personas, que son moradores de tales unidades, en calidad de poseedores, tenedores, arrendatarios, cuyos derechos también deben ser respetados. Considera, entonces, que la Ley al desconocer esta realidad, viola el preámbulo de la Constitución y los artículos 1, 2, 5, 13, 14, 23, 29, 40, 95, 103, 112 y 229 de la Carta.

La violación de los derechos de quienes no son propietarios, según el demandante, se plasma en el contenido de los 17 artículos que acusa parcialmente. Cuyo concepto de violación se resume en que tales preceptos impiden que los moradores de edificios o conjuntos sometidos al régimen de propiedad horizontal, que no sean propietarios, sean objeto de regulación del reglamento, a pesar de que el objeto de la Ley, es la convivencia pacífica (arts. 1 y 3 de la ley 675); los no propietarios no hacen parte de la persona jurídica que se constituye para administrar correctamente los bienes y servicios comunes (art. 32 ibídem); no pueden integrar la asamblea general, que es el órgano que toma decisiones, decisiones que no sólo afectan a los propietarios, sino a los demás moradores (art. 37 ibídem); en las reuniones de copropietarios sólo son convocados los propietarios (arts. 39, 42, 43, 45); se les restringe a los no propietarios el acceso a las actas a los no propietarios (arts. 47, 49); ni pueden, esta clase de moradores, designar al representante legal (art. 50); además, una de las funciones del administrador es notificar las sanciones a los propietarios, pero nada dice sobre quienes no lo son (art. 51, 11).

Sin embargo, observa el demandante, para efectos de imponer sanciones, los no propietarios sí son objeto de regulación en la Ley (art. 59); y, el derecho de impugnación contra las sanciones sólo se predica para los propietarios (62).

Esto quiere decir que, se viola, en especial, el principio consagrado en la Constitución que dice “*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan*” (art. 2 de la Carta), porque, explica el actor, si las decisiones de la asamblea general cobijan a todos, todos deben tener derecho a participar en la asamblea, al no hacerlo, la Ley no está garantizando la convivencia pacífica, a pesar de ser el objeto descrito en el artículo 1°.

2.2 El interviniente y el señor Procurador consideran que no tiene razón el demandante porque, la situación jurídica de quienes son propietarios no es la misma de la de los poseedores, tenedores o arrendatarios. Para el Procurador, sin embargo, quienes sean poseedores con ánimo de señor y dueño, deben ser tenidos como propietarios.

2.3 Planteadas así las cosas, dada la generalidad del cargo y la forma como está redactada la demanda, la mayor parte de las normas constitucionales que estima vulneradas el actor, obedecen a la interpretación personal que de las mismas él da, por lo que la Sala no se detendrá a examinar disposición por disposición, sino que examinará la acusación general.

2.4 Por ello, en primer lugar examinará en qué consiste una ley de propiedad horizontal; y, en segundo lugar, si una ley de esta naturaleza debe cobijar las relaciones jurídicas de convivencia de los propietarios y de los no propietarios, o si la resolución de estas situaciones corresponde a otra clase de regulaciones.

### **3. La ley que regula el régimen de propiedad horizontal. Breve referencia histórica.**

3.1 La acusación, tal como la plantea el demandante, no puede resolverse sin hacer una breve referencia a la razón de ser de esta relativamente nueva noción del derecho de dominio, denominada *propiedad horizontal*.

3.2 La necesidad inmediata de establecer reglas sobre la propiedad horizontal, los estudiosos la ubican en los hechos sucedidos el día 9 de abril de 1948, cuando, a raíz de la destrucción de inmuebles, que se produjo ese día, hizo que este asunto que ya estaba en desarrollo en otros países, con la experiencia vivida en las 2 guerras mundiales, que se padecieron en el siglo pasado, dejara de ser un problema teórico y se convirtiera en una realidad de inaplazable regulación, en nuestro país.

En efecto : había que solucionar, en forma rápida, el problema de vivienda de quienes se habían quedado sin ella, lo que, aunado al momento social por el que estaba pasando Colombia, que se traducía en la llegada a las ciudades de inmensos números de personas que vivían en el campo, fueron factores que contribuyeron a generar una gran presión por la tierra urbana, y buscar la manera de que con la menor utilización de la misma, se beneficiara el mayor número de personas. Además, aprovechando la reducción de costos de construcción que se deriva de esta clase de soluciones de vivienda, en comparación con las individuales y aisladas.

Los hechos del 9 de abril, pues, dieron como resultado que con la declaración del Estado de Sitio (Decreto 1239 de 10 de abril de 1948), se expidiera el Decreto 1286 de 1948, de fecha 21 de abril de 1948 “sobre el régimen de la propiedad de pisos y departamentos de un mismo edificio.”

En los considerandos 2 y 3 de este Decreto, se lee:

“2°. Que para facilitar la reconstrucción de los sectores afectados por los pasados sucesos, es necesario dictar normas encaminadas al fomento de la construcción de todo género de edificios;

“3°. Que por falta de una legislación al respecto, en Colombia no se ha desarrollado el régimen de propiedad por pisos y departamentos de un mismo

edificio, el cual en otros países ha permitido resolver en forma satisfactoria el problema de habitación de la clase media.”

Este decreto fue convertido, en el mes de diciembre de 1948, en la Ley 182 de 1948.

3.3 Sin embargo, desde entonces, esta clase de derecho de dominio ha planteado múltiples interrogantes, que de una u otra manera, afectan la convivencia pacífica de quienes comparten bienes comunes.

#### **4. Cómo ha resuelto la ley el interrogante de a quién pertenecen los bienes comunes, y, por ende, la titularidad de los mismos.**

4.1 Por tratarse de una situación nueva que, como se dijo, no tenía un desarrollo legal y, mucho menos, jurisprudencial, frente a los numerosos interrogantes y conflictos que suscitaba esta moderna forma de vivir cotidianamente, compartiendo unos bienes y servicios comunes, ha dado lugar a las más diversas teorías jurídicas, encaminadas a resolver, dentro de las nociones generales y clásicas del derecho y de la propiedad, asuntos tales como, cuál es la naturaleza jurídica de la propiedad horizontal, a quién pertenecen las áreas comunes : si a todos los propietarios, o a una nueva persona jurídica o a una sociedad, integrada por los propietarios. Para lo que interesa a esta providencia, porque, no es del caso detenerse en todas las teorías que se han desarrollado, basta mencionar las más importantes, y la forma como la Ley las ha adoptado :

4.1.1 - La teoría de la comunidad, entendida como el derecho de propiedad que tienen dos o más personas sobre los bienes comunes. Sin embargo, esta teoría presenta inconvenientes jurídicos, ya que, si se aplica en estricto sentido, los comuneros tendrían derecho, también, por ejemplo, a pedir la división de la cosa en común. Por ello, se desarrolló la teoría de la comunidad *sui generis*, que fue la adoptada, primero en el Decreto 1286 de 1948, y posteriormente, en la Ley 182 de 1948, así : “*Cada propietario será dueño exclusivo de su piso o departamento, y comunero de los bienes afectado a uso común.* (art. 2)”

4.1.2 - En la Ley 16 de 1985 se acogió la teoría de la persona jurídica. Con esta teoría se trataron de superar los inconvenientes que contenía la teoría de la sociedad, que estaba siendo expuesta en ese momento. Sin embargo, esta teoría de la persona jurídica, dentro de la propiedad horizontal, entendida como una persona jurídica distinta de los copropietarios y dueña de los bienes comunes, para algunos presenta el problema jurídico de la forma jurídica de la adquisición de los derechos reales : el título y el modo. No obstante estos inconvenientes que le señalan es la que se impuso, no sólo en la Ley 16 de 1985, sino, también, en la ley 675 de 2001, artículo 32.

4.2 Sea este breve recuento, para resaltar dos aspectos :

4.2.1 La naturaleza jurídica de la propiedad horizontal es un tema en desarrollo, tanto por la ley como por la jurisprudencia, y, su evolución y perfeccionamiento dependerán, en gran medida, como todos los asuntos jurídicos, de la forma como éstos se desenvuelvan en la sociedad, aunado al hecho innegable, que esta clase de propiedad es la que se impone en el mundo moderno. Basta mirar el auge de los grandes centros comerciales y de las construcciones de vivienda, que son verdaderos conglomerados habitacionales, que comparten áreas y servicios.

4.2.2 El otro aspecto a destacar consiste en que desde su regulación legal, el derecho de dominio sobre los bienes comunes nace directamente del derecho que adquirieron los propietarios de los bienes privados. Es decir, de la propiedad de los bienes privados deviene el derecho de dominio de los bienes comunes, con todas las consecuencias que ello significa.

4.3 La Corte se refirió a la coexistencia de estos dos derechos (sobre las unidades privadas y las comunes) y la titularidad de las áreas comunes en los propietarios de las áreas privadas, así :

*“Del análisis de la norma en cuestión, queda claro que coexisten dos derechos, a saber: el primero, que radica en la propiedad o dominio que se tiene sobre un área privada*

*determinada; y, el segundo, una propiedad en común sobre las áreas comunes, de la cual son cotitulares quienes a su turno lo sean de áreas privadas.* (sentencia C-726 de 2000, M.P., doctor Alfredo Beltrán Sierra)

También, la Corte Constitucional, en sentencia T-035 de 1997, examinó las características del régimen de propiedad horizontal. En esa oportunidad señaló que el propietario comparte con otros la titularidad del dominio sobre los bienes comunes; éstos son los necesarios para la existencia, seguridad y conservación del conjunto; esta forma de propiedad otorga derechos y obligaciones al propietario; esta forma de propiedad puede imponer limitaciones al régimen de propiedad que se tiene sobre el bien individual; y, destacó la sentencia, que el reglamento de propiedad horizontal “es un negocio jurídico mediante el cual las partes, en condiciones de igualdad, pactan libremente las estipulaciones correspondientes y deciden sobre los derechos disponibles, como a bien lo tengan”, sin que ello signifique que pueda trascender o regular sobre los derechos fundamentales, tales como la intimidad o la autonomía. Explicó la sentencia estos puntos, así :

*“De esta manera, puede afirmarse, entonces, que el régimen de propiedad horizontal tiene, entre otras, las siguientes características:*

*Es una forma de dominio sobre unos inmuebles, en virtud de la cual una persona es titular del derecho de propiedad individual sobre un bien y, además, comparte con otros la titularidad del dominio sobre ciertos bienes denominados comunes, necesarios para el ejercicio del derecho que se tiene sobre el primero.*

*Los bienes comunes están compuestos por aquellos necesarios para la existencia, seguridad y conservación del conjunto, con los cuales se pretende facilitar el uso y goce de cada uno de los inmuebles por sus respectivos propietarios y demandan el uso ordinario para el cual existen, con un correlativo respeto a la utilización legítima por parte de todos los demás propietarios. En lo que hace a los bienes de dominio particular, se tiene que estos pueden ser utilizados con cierta libertad y autonomía por parte de sus propietarios, pero bajo la forma prevista por el reglamento de copropiedad o a falta de éste en consonancia con los propósitos para los cuales se encuentra destinado el edificio, dada su naturaleza (Ley 182 de 1948).*

*Esta forma de propiedad otorga, entonces, una serie de **derechos** al propietario de un bien, tales como gozar de los bienes comunes para aquello que fueron concebidos (circular u otros derechos similares) y su dominio se encuentra en cabeza de una comunidad (Ley 182 de 1948) o de una persona jurídica creada para ese fin (Ley 16 de 1985).*

*De otro lado, el régimen de propiedad horizontal impone también **obligaciones** para el propietario que tienen que ver con aquellas conductas cuya observancia resulta indispensable para que la modalidad de la propiedad cumpla a cabalidad sus objetivos. Son obligaciones de los propietarios, por ejemplo, pagar las cuotas (ordinarias y las extraordinarias) correspondientes para cubrir adecuadamente los gastos en que se incurra para mantener los bienes comunes, de manera que cumplan con sus finalidades.*

*Además, el régimen de propiedad horizontal puede imponer **limitaciones al ejercicio de la propiedad** que se tiene sobre el bien individual con el objeto de conservar la armonía de la comunidad o las características de la misma. Igualmente, podrá establecer restricciones a la destinación que se le otorgue al inmueble, más allá de las regulaciones que las autoridades hayan establecido para los usos del suelo del sector del cual se trate.*

*El conjunto de derechos, deberes y limitaciones mencionados se concretan en un reglamento de copropiedad exigido por la ley, adoptado por la unanimidad de los propietarios, el cual debe elevarse a escritura pública y registrarse en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles sometidos a él.*

*En este sentido, el citado reglamento constituye un negocio jurídico mediante el cual las partes, en condiciones de igualdad, pactan libremente las estipulaciones correspondientes y deciden sobre los derechos disponibles, como a bien tengan. Sin embargo, las características propias del mismo y la circunstancia de que en él se pueden comprometer derechos constitucionales fundamentales obliga a señalar que las mencionadas estipulaciones tienen que sujetarse a unas reglas mínimas de proporcionalidad, razonabilidad y objetividad, ajustadas a los mandatos constitucionales a fin de garantizar la convivencia pacífica entre copropietarios y vecinos, ante el goce legítimo de los derechos que en la comunidad se ejercitan, para así armonizarlos de manera que el ejercicio de los derechos de unos se limite por el ejercicio de los demás.*

*Por lo tanto, el contenido del reglamento de copropiedad no podrá ir más allá de la regulación de los derechos que exige el mantenimiento de la comunidad, de aquello que resulte necesario para su existencia, seguridad y conservación, y con las limitaciones mencionadas; así las cosas, no podrán ser oponibles, por virtud del mismo, cláusulas relativas a derechos que no trascienden el ámbito de lo privado y que por tanto forman parte del núcleo esencial de derechos como la intimidad o la autonomía privada, sobre los cuales se admiten excepciones cuando entran en conflicto con los derechos de los demás o el orden jurídico. A contrario sensu, los derechos que trascienden ese espacio íntimo pueden ser objeto de regulación más amplia, siempre bajo los parámetros que imponen los principios y valores del ordenamiento constitucional.*

*Esos límites procuran evitar que en las decisiones que se adopten en la asamblea general de copropietarios se violen los derechos de las minorías a través de la votación impositiva de la mayoría.” (sentencia T-035 de 1997, M.P., doctor Hernando Herrera Vergara)*

4.4 De todo lo anterior, no hay ninguna duda respecto de que los titulares de la propiedad en común son los propietarios de las unidades privadas del edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal.

En consecuencia, sólo a tales propietarios les corresponde adoptar, en conjunto y entre sí, en asamblea general de propietarios, las decisiones correspondientes al derecho de dominio sobre las áreas y los bienes comunes de que son titulares. Estas decisiones corresponden a la forma que consideren más eficiente para administrar tales bienes y las sanciones a imponer a quienes incumplan sus obligaciones, decisiones que, si bien se toman en conjunto, corresponden a la expresión del ejercicio de la propiedad, con ánimo de señor y dueño, con las limitaciones que establezcan la Constitución y la ley.

4.5 Ahora bien : hay que observar que en todas las oportunidades, los propietarios y los moradores en general, cuando son objeto de sanciones o de la limitación de alguno de sus derechos, debe garantizárseles el debido proceso, y el derecho de defensa. Además, pueden acudir al procedimiento establecido en el Código de Procedimiento Civil. Al examinar la Ley 675, en estos aspectos, al contrario de lo afirmado por el demandante, en el sentido de que no se respetan estos principios en relación con quienes no son propietarios, el artículo 77, no acusado, es claro al respecto : *“Solución de conflictos. Los conflictos de convivencia se tratarán conforme con lo dispuesto en el artículo 58 de la presente ley. Los procedimientos internos de concertación no constituyen un trámite previo obligatorio para ejercer las acciones policivas, penales y civiles.”*

Ello significa, entonces, que cuando se trate de la imposición de sanciones a los moradores del inmueble, aun cuando no sean propietarios de inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, deberá siempre observarse respecto de éstos el debido proceso interno, garantía constitucional que, en ningún caso, puede ser vulnerado. El reglamento, en todo caso, será de obligatorio cumplimiento tanto para propietarios como para los residentes que no lo son. Cabe señalar, también que, así la Ley 675 de 2001 no lo dijera expresamente como lo hace en la norma transcrita, tal circunstancia tampoco impediría a los afectados acudir a las autoridades

administrativas o judiciales para resolver los conflictos suscitados en la convivencia en edificios o conjuntos sometidos al régimen de propiedad horizontal.

4.6 Entendidas así las cosas, hay que concluir que una ley expedida para regular el régimen de propiedad horizontal, como su nombre lo indica, está encaminada a regular una forma especial de dominio en la que concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados, y derechos de copropiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes, por lo que deben establecerse con claridad los derechos y obligaciones que surgen para los propietarios, que decidieron adquirir un inmueble en estas condiciones. Y por ello, corresponde a la Ley definir cuáles son los derechos que los propietarios tienen sobre los bienes que no corresponden a sus bienes privados, y cuáles sobre los restantes bienes comunes del inmueble.

Es obvio, entonces, que una ley de propiedad horizontal no tiene por objeto regular los derechos de copropiedad de quienes no tienen derechos de dominio sobre los bienes comunes, como es, precisamente, el caso de quienes no son propietarios de bienes privados, y mucho menos, de los comunes. Aunque, nada impide, que la ley de propiedad horizontal se ocupe de algunas situaciones de quienes sin ser propietarios, por el hecho de morar en el edificio o conjunto, deban, también, someterse a las reglas de convivencia.

4.7 De otra parte, observa la Corte que quienes residan en el inmueble sometido al régimen de propiedad horizontal pero no sean propietarios, pueden verse afectados por decisiones adoptadas por la asamblea de copropietarios o por las autoridades internas, casos estos en los cuales no puede privárseles del derecho de elevar peticiones y obtener pronta resolución, como tampoco negárseles la posibilidad de ser oídos antes de que se adopten por quien corresponda las decisiones pertinentes, en cuanto puedan afectarlos, para lo cual podrán actuar directamente o por intermedio de representantes suyos y con sujeción al reglamento de propiedad horizontal que, se repite, no podrá conculcar o hacer nugatorio este derecho.

En consecuencia, el cargo general aducido por el actor, en el sentido de que la Ley sólo reguló los derechos de los propietarios y desconoció los derechos de quienes no lo son, como los tenedores, arrendatarios, poseedores, etc., no prospera, por las razones expuestas, pero habrá de entenderse condicionado a lo expuesto en párrafos precedentes, como se indicará, para mayor precisión en la parte resolutive de esta sentencia.

4.8 Finalmente, sólo hay que decir, como lo pusieron de presente el interviniente y el señor Procurador, el actor asimila las nociones de propietario con las de poseedor, tenedor, arrendatario, y, en general, con la de cualquier persona, y que bajo cualquier título, que sea morador de un edificio o conjunto bajo el régimen de propiedad horizontal.

Como las diferencias son obvias, basta remitirse al Código Civil, para descartar que con la expedición de la Ley 675 se viole el derecho de quienes no son iguales, como es el caso que se examina.

En consecuencia, por los cargos formulados, se declararán exequibles los artículos demandados.

## VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE :

**Primero** : Declarar **exequibles** por los cargos formulados, lo acusado de los artículos 1, 3, parcial, 32, parcial, 37, parcial, 39, parcial, 42, parcial, 43, parcial, 44, parcial, 45, parcial, 47, parcial, 49, parcial, 50, parcial, 51, parcial, 53, parcial, 58, parcial, 59, parcial, y 62, parcial, de la Ley 675 de 2001, "Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal.", bajo el entendido de que los moradores no propietarios de inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal podrán ejercer ante las autoridades internas del mismo el derecho de

petición, así como el de ser oídos en las decisiones que puedan afectarlos, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**Segundo** : Igualmente, se declara la exequibilidad de las normas acusadas bajo el entendido de que, cuando se trate de la imposición de sanciones por parte de las autoridades internas del inmueble sometido al régimen de propiedad horizontal, habrá de respetarse y garantizarse a los no propietarios el ejercicio del derecho de defensa.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA  
Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA  
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA  
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA  
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO  
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL  
Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT  
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS  
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ  
Magistrada

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO  
Secretaria General

**CORTE CONSTITUCIONAL**  
**Sentencia C - 488/02**

Referencia: expediente D-3823

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 86 (parcial) de la Ley 675 de 2001

Actor: Esther Elena Mercado Jaraba

Magistrado Ponente:  
Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., veintiséis (26) de junio del año dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

**SENTENCIA**

**I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Esther Elena Mercado Jaraba demandó, parcialmente, los incisos primero y segundo y el Parágrafo Transitorio del artículo 86 de la Ley 675 de 2001 “por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal”.

Mediante auto del 7 de diciembre de 2001 el Magistrado Sustanciador admitió la demanda, ordenó fijarla en lista, dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia, y ordenó comunicar su iniciación al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso, a los Ministros de Justicia y del Derecho y de Desarrollo Económico, como también a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, para que conceptuaran sobre la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, de estimarlo oportuno.

Cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

**II. NORMAS DEMANDADAS**

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones acusadas conforme a su publicación en el Diario Oficial número 44.509 de 4 de agosto de 2001 y se subraya lo demandado.

“Ley 675 de 2001  
(3 de agosto)

Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal

Artículo 86 – Régimen de transición. Los edificios y conjuntos sometidos a los regímenes consagrados en las leyes 182 de 1948, 16 de 1985 y 428 de 1998, se registrarán por las disposiciones de la presente ley, a partir de la fecha de su vigencia y tendrán un término de un (1) año para modificar, en lo pertinente sus reglamentos internos, prorrogables por seis (6) meses más, según lo determine el Gobierno Nacional.

Transcurrido el término previsto en el inciso anterior, sin que se hubiesen llevado a cabo las modificaciones señaladas, se entenderán incorporadas las disposiciones de la presente ley a los reglamentos internos y las decisiones que se tomen en contrario serán ineficaces.

Parágrafo transitorio. – Los procesos judiciales o arbitrales en curso a la fecha de expedición de esta ley o que se inicien con posteridad a ella dentro del plazo legal establecido en el inciso primero de este artículo sin que se haya realizado el procedimiento voluntario de adaptación y que tengan que ver con la aplicación de los reglamentos de propiedad horizontal existentes y las leyes 182 de 1948, 16 de 1985, 428 de 1998 y sus decretos reglamentarios, se seguirán tramitando con arreglo a estas normas hasta su culminación.”

### III. LA DEMANDA

La actora solicita que se excluyan del ordenamiento jurídico las expresiones “y tendrán un término de un (1) año para modificar, en lo pertinente sus reglamentos internos, prorrogables por seis (6) meses más, según lo determine el Gobierno Nacional”; “[t]ranscurrido el término previsto en el inciso anterior, sin que se hubiesen llevado a cabo las modificaciones señaladas;” y “dentro del plazo legal establecido en el inciso primero de este artículo sin que se haya realizado el procedimiento voluntario de adaptación” contenidas en los incisos primero y segundo, y en el Parágrafo Transitorio del artículo 86 de la Ley 675 de 2001 respectivamente, porque quebrantan los artículos 2°, 4°, 29 y 58 de la Constitución Política.

Aduce que entre los fines esenciales del Estado se encuentra el de garantizar los principios y deberes establecidos en la Constitución Política, que en consecuencia el Estado no puede “desconocer los derechos adquiridos con justo título y buena fe, al obligar en un término perentorio la modificación de los regímenes de propiedad”.

Destaca que los apartes demandados de los incisos primero y segundo del artículo 86 de la Ley 675 procede porque son los reglamentos de copropiedad los que definen “el derecho de propiedad de cada una de las personas que adquirieron un inmueble acorde con la legislación existente al momento de comprar la respectiva propiedad”.

Estima la demandante que al modificar derechos “ciertos e inalienables” de propiedad los apartes transcritos desconocen los artículos 4°, 29 y 58 constitucionales, porque en los reglamentos de copropiedad se “reconocieron derechos ciertos e incontrovertibles” que la nueva ley no puede modificar “con efecto retroactivo”, porque se desconocen “(..) el artículo 58 de la Carta Magna, en concordancia con el artículo 29 ibidem”.

Sostiene que el Parágrafo transitorio quebranta el artículo 29 de la Carta porque “al obligar a los propietarios que adquirieron un bien inmueble sometido a un régimen de propiedad horizontal vigente al momento de adquisición que de manera retroactiva modifiquen el mismo para que este se ajuste a la nueva ley, con lo cual se manifiesta la violación del mandato constitucional establecido en el citado artículo en concordancia con lo normado en la Ley 153 de 1887”.

### IV. INTERVENCIONES

#### 1. Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico

El ciudadano William Hernando Sabogal Torres, actuando como apoderado del Ministerio de Desarrollo Económico, acudió al proceso para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Aduce que el artículo 86 de la Ley 675 de 2001, en cuanto concede a los propietarios un término para modificar los reglamentos que regulan los derechos de los copropietarios en propiedad horizontal, y transcurrido el término previsto somete tal derecho a las disposiciones de la misma Ley, no quebranta los artículos 2° y 58 constitucionales, porque el ejercicio del derecho de propiedad privada dejó de ser arbitrario cuando fue limitado por el interés social - para sustentar su afirmación se apoya en las sentencias C-1043 de 2000 y T-547 de 1992, de las que trae apartes-.

Además, con respecto al cargo que demanda la confrontación parcial del Parágrafo Transitorio del artículo 86 de la Ley en comento con el artículo 29 superior, porque dicho parágrafo quebranta la garantía del debido proceso, conceptúa que la acusación debe descartarse, como

quiera que la norma demandada concede un plazo adicional para que la nueva regulación sea aplicada a fin de resolver las controversias judiciales surgidas en vigencia de la anterior regulación, sujetando sus dictados, de ésta manera, al principio de legalidad.

Finaliza su intervención afirmando que fue precisamente para cumplir con los fines esenciales del Estado, y en ejercicio de sus facultades constitucionales, que el Congreso Nacional dictó la Ley 675 de 2001, porque, de conformidad con el numeral 1° del artículo 150 superior, es al órgano legislativo del poder público a quien le corresponde hacer las leyes.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Señor Procurador General de la Nación, mediante concepto número 2802 recibido el 14 de febrero de 2002 en la Secretaría de la Corte Constitucional, solicita a esta Corporación i) declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del aparte “dentro del plazo legal establecido en el inciso primero de este artículo sin que se haya realizado el procedimiento voluntario de adaptación”, contenido en el Parágrafo Transitorio del artículo 86 de la Ley 675 de 2001, y ii) declarar exequibles las expresiones “y tendrán un término de un (1) año para modificar, en lo pertinente sus reglamentos internos, prorrogables por seis (6) meses más, según lo determine el Gobierno Nacional” y “[t]ranscurrido el término previsto en el inciso anterior, sin que se hubiesen llevado a cabo las modificaciones señaladas,” contenidas en el primero y en el segundo inciso de la misma disposición.

Su petición inicial la fundamenta en que la demanda no cumple con la totalidad de requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, habida cuenta que “[l]os argumentos expuestos por la ciudadana Mercado Jaraba, solamente se refieren a las expresiones acusadas del artículo 86, pero no presenta (sic) argumento ni justificación alguna frente al parágrafo transitorio del mismo artículo.”

De otra parte, sostiene que los incisos primero y segundo del artículo en mención no quebrantan el ordenamiento constitucional, porque el Congreso de la República puede regular los derechos reales siempre que lo haga de manera razonable y proporcionada.

Estima que Ley 675 no atenta contra los derechos adquiridos, toda vez que “las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley, y que en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona, no pueden ser desconocidas o modificadas por otra norma”, en consecuencia atribuye a un error de la actora la formulación de los cargos, como quiera que la necesidad de modificar los reglamentos que actualmente regulan el régimen de propiedad horizontal no desconoce el derecho real previamente constituido, en razón de que el reglamento no configura tal derecho, sino que regula su ejercicio.

En ese sentido, la Vista Fiscal conceptúa que los incisos primero y segundo del artículo 86 demandado simplemente unifican criterios respecto de un régimen antes regulado por dos estatutos diferentes y excluyentes, a elección de los copropietarios, como lo fueron los reglados por las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985.

Estima que estas normas resultaron ineficaces debido a la proliferación de este tipo de propiedad, razón por la cual, en aras de la seguridad jurídica del régimen y buscando su unificación y la satisfacción de las necesidades de los copropietarios se profirió la Ley 675, de la cual hace parte la norma acusada.

Realiza una rápida reseña de la expedición de las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985, y una síntesis de los principales aspectos relativos al régimen de propiedad horizontal que regula la Ley 675, concluyendo que el término previsto por el legislador para que los copropietarios que adquirieron su derecho en vigencia de las Leyes primeramente nombradas adecúen su derecho a la nueva regulación mediante la adopción de un nuevo reglamento se encuentra debidamente justificada, como también lo está la previsión relativa a la aplicación de las disposiciones de la Ley a todos los inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, una vez vencido tal término.

Para concluir destaca, entre las modificaciones que la Ley 675 de 2001 introduce al Régimen de Propiedad Horizontal i) las definiciones de bienes comunes y privados, de área libre construida, de expensas comunes necesarias, de bienes comunes esenciales y no esenciales, y de conjuntos por etapas, ii) la conformación de la persona jurídica, la manera de probar su existencia y representación, y las reglas para su extinción, iii) los procedimientos para hacer efectivas las expensas, para conformar el título que permite ejecutarlas, para solucionar internamente los conflictos de convivencia, para proceder a la reconstrucción del edificio o conjunto, y, en caso de ser necesario, a la extinción del régimen, iv) los mecanismos para hacer eficiente la administración de los bienes comunes, y v) el contenido del reglamento, en cuanto a los coeficientes, forma de determinarlos y derechos de participación en las decisiones de las asambleas.

## V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, porque las normas demandadas están contenidas en una ley de la República, la 675 de 2001.

### 2. Materia sujeta a examen

Corresponde a la Corte definir si las expresiones “y tendrán un término de un (1) año para modificar, en lo pertinente sus reglamentos internos, prorrogables por seis (6) meses más, según lo determine el Gobierno Nacional”; “[t]ranscurrido el término previsto en el inciso anterior, sin que se hubiesen llevado a cabo las modificaciones señaladas;” y “dentro del plazo legal establecido en el inciso primero de este artículo sin que se haya realizado el procedimiento voluntario de adaptación”, contenidas en los incisos primero y segundo, y en el Parágrafo Transitorio del artículo 86 de la Ley 675 de 2001 respectivamente, disponen la aplicación retroactiva de la ley a los edificios y conjuntos constituidos en propiedad horizontal con arreglo a las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985, quebrantando los artículos 2°, 4°, 29 y 58 de la Constitución Política.

Para el efecto la Corte debe detenerse en los derechos que las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985 regularon, y en el alcance de los reglamentos elaborados con fundamento en ellas, a fin de determinar si la modificación de dichos reglamentos, para adaptar los edificios y conjuntos a los dictados de la Ley 675 de 2001, dispuesta en los incisos primero y segundo del artículo 86 de esta última normatividad, quebranta los derechos que fueron adquiridos conforme a las leyes primeramente nombradas.

Para cumplir el anterior propósito, la Corte habrá de resolver previamente la solicitud de inhibición parcial formulada por el señor Procurador General de la Nación.

Además una vez puntualizado el alcance de la decisión, la Corte se detendrá, brevemente, en los lineamientos jurisprudenciales y doctrinarios más relevantes sobre la garantía constitucional de los derechos adquiridos conforme a la ley civil.

### 3. Consideraciones Preliminares

#### 3.1. Alcance de la decisión. Decisión inhibitoria respecto del aparte demandado del Parágrafo transitorio de la Ley 675 de 2001

Según lo dispone el Decreto 2591 de 1991, en desarrollo de los artículos 40 y 241 de la Constitución Política, las demandas de inconstitucionalidad deben reunir requisitos mínimos de presentación entre los que se cuentan la exposición clara de las razones que motivan al ciudadano a presentar la demanda, de modo que su argumentación pueda ser comprendida y analizada según su propio contenido[1].

Ahora bien, la actora demanda la expresión “dentro del plazo legal establecido en el inciso primero de este artículo sin que se haya realizado el procedimiento voluntario de adaptación” contenida en el Parágrafo Transitorio del artículo 86 de la Ley 675 de 2001, transcribe el texto

completo de la disposición que la contiene, individualiza lo demandado, y aduce que ésta quebranta el artículo 29 constitucional “(.) al obligar a los propietarios que adquirieron un bien inmueble sometido a un régimen de propiedad horizontal vigente al momento de adquisición que de manera retroactiva modifiquen el mismo para que este se ajuste a la nueva ley, con lo cual se manifiesta la violación del mandato constitucional establecido en el citado artículo en concordancia con lo normado en la Ley 153 de 1887”.

No obstante del texto demandado no se deduce tal obligación, y de entenderse no tendría ninguna relación con el artículo 29 constitucional.

Al respecto, no obstante haber considerado el Magistrado Sustanciador que procedía admitir el libelo para estudiar la inconstitucionalidad de todas las expresiones demandadas, al volver al cargo formulado contra la expresión antes transcrita, la Corte encuentra que le asiste razón al señor Procurador General de la Nación, porque los argumentos que la actora esgrime para sustentar el cargo tocan con los incisos primero y segundo del artículo 86 de la Ley 675 de 2001 y no con el Parágrafo transitorio[2].

En suma la Corte no puede emitir pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del aparte “dentro del plazo legal establecido en el inciso primero de este artículo sin que se haya realizado el procedimiento voluntario de adaptación” contenido en el Parágrafo transitorio del artículo 86 de la Ley 675 de 2001, porque la demanda no formula cargo alguno que permita confrontar dicho aparte con el artículo 29 constitucional.

3.2. La garantía de los derechos adquiridos de contenido patrimonial en la jurisprudencia y en la doctrina

3.1.1. La etapa anterior a las formulaciones constitucionales de 1991

La conceptualización de los “derechos adquiridos”, surgida a raíz de la adopción del principio de irretroactividad de la ley en el artículo 2° del Código Civil Francés[3] -“la ley sólo dispone para el porvenir, no tiene efectos retroactivos”-, se centró primeramente, en la diferenciación entre meras expectativas y derechos constituidos[4], y más adelante en la distinción entre situaciones jurídicas concretas y abstractas[5].

El artículo 31 de la Constitución de 1886, sin referirse al derecho de propiedad[6], dispuso que los derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, no podían ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores, pero se apartó de la concepción decimonónica de los derechos individuales previendo que, cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública los derechos de los particulares resultaren en conflicto con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado debía ceder ante el interés público.

Y, varias disposiciones de la Ley 153 de 1887 desarrollaron el anterior precepto constitucional, como quiera que, en lo atinente a los derechos de contenido patrimonial, el artículo 17 dispone que “las meras expectativas” no serán tenidas como derechos “contra un ley nueva que las anule o cercene”, y el 28 establece que “[t]odo derecho real adquirido bajo una ley y de conformidad con ella subsiste bajo el imperio de otra; pero en cuanto a su ejercicio y cargas y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de la nueva ley”.

Ahora bien, al considerar la inconstitucionalidad de esta última disposición, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia –desestimando los argumentos del demandante- sostuvo que en lugar de quebrantar el artículo 31 del ordenamiento superior, entonces vigente, el artículo 28 de la ley en comento lo desarrolló debidamente, como quiera que “[e]n presencia de estos intereses que no pertenecen al orden privado, sino que se encuentran en el campo mismo de la necesidad y utilidad públicas, o que se relacionan, como dice un expositor de derecho con la salud del Estado, el principio de la no retroactividad no puede alegarse por los ciudadanos en cuanto esas nuevas modalidades o condiciones no aniquilen sus derechos.[7]”

En el mismo sentido, en sentencia del 6 de mayo de 1927, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia consideró que el derecho de propiedad, en virtud de su propia esencia “es medio y condición, no obstáculo para la convivencia pacífica entre hombres”, de suerte que la Sala en

cita entendió que los modos de ejercicio del derecho de propiedad, compatibles con las exigencias sociales, debían considerarse incluidos en la esencia misma del derecho[8].

Por su parte, el artículo 10 del Acto Legislativo número 1° de 1936 introdujo a la garantía constitucional de los derechos adquiridos significativas modificaciones en cuanto, a la par que se refirió en forma expresa al derecho de propiedad privada, concretó los lineamientos que sobre el contenido social de este derecho que venía esbozando la jurisprudencia, y, además, acentuó la sujeción de su contenido al interés general reconocido por el legislador.

Para el efecto el Constituyente del año 36 acudió a la fórmula de designar el derecho de propiedad como función social que implica obligaciones, sin desconocer su condición de derecho individual y agregó al interés público, que desde 1886 venía atemperando la garantía que el artículo 31 superior había previsto para los derechos adquiridos, el interés social[9].

Sobre los anteriores lineamientos, como lo ha venido sosteniendo la jurisprudencia con insistencia, la concepción radicalmente individualista de la fórmula “libertad propiedad” propia de la Revolución Francesa, que rigió las relaciones de derecho privado -propiedad y contrato- desde los albores de la República hasta la expedición de la Constitución de 1886, cedió definitivamente en 1936 ante la fórmula constitucional conforme con la cual, de una parte, se garantiza el derecho de propiedad sin desconocerle a su titular la facultad de preservar su situación jurídica libre de toda incidencia externa, y de otra, se reafirma el contenido social de los derechos patrimoniales[10].

### 3.1.2. La etapa posterior a las formulaciones constitucionales de 1991

La Constitución de 1991, por su parte, no imprimió modificaciones sustanciales a la garantía a la que se hace mención, en cuanto reafirmó la protección de los intereses individuales adquiridos con arreglo a las leyes civiles, supeditó esta garantía al interés público o social, y conservó la definición del derecho de propiedad como función social que implica obligaciones, aunque le agregó, en calidad de inherente, una función ecológica.

No obstante, como lo ha sostenido reiteradamente esta Corporación, la adopción del Estado social de derecho comporta una necesaria y definitiva transformación del derecho de propiedad, motivada por la necesidad de satisfacer “múltiples demandas sociales (..) y garantizar patrones mínimos dentro de los cuales fuera posible vivir dignamente: el salario, la alimentación, la salud y la educación (..) de todos los ciudadanos”[11]

Pero eso no es todo; en consideración a que el derecho de propiedad integra un orden jurídico sistemático y estructurado fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo, en la solidaridad y en el interés general, el artículo 58 constitucional ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional como el eslabón que permite al Estado proyectar sus políticas de vivienda de manera que puedan coexistir la estructura democrática, participativa y pluralista del Estado, con los derechos fundamentales, dada la posibilidad de hacer efectiva la dignidad humana y de realizar la igualdad, intimidad y el libre desarrollo de la personalidad, mediante la formulación y ejecución de directrices institucionales encaminadas a que los derechos patrimoniales satisfagan en mayor grado, y en mayor número las necesidades de los asociados –artículos 1°, 2°, 5°, 13, 15, 16, 17, 51 y 60 C.P.-[12].

Por ello sin desconocer la subordinación del derecho de propiedad, como la de todos los derechos individuales, que el artículo 58 constitucional garantiza, al interés general –público y social-, la jurisprudencia constitucional se ha detenido en la necesidad de que el Estado cuente con políticas que permitan a los asociados acceder a una vivienda digna y conservarla en condiciones de justicia, libertad e igualdad –artículo 51 C.P.- [13].

Otro aspecto de singular importancia, también considerado por la jurisprudencia constitucional al estudiar el efecto retroactivo de las leyes en los derechos de contenido patrimonial, es el de la inmutabilidad de los derechos adquiridos frente a la seguridad que demandan los procesos económicos, habida cuenta que se ha considerado que los operadores del mercado requieren reglas claras y medianamente estables en todos los elementos que estructuran y confluyen con la actividad económica, como son las libertades de empresa y de escoger profesión y oficio, el

derecho al salario y a disfrutar del mismo y el acceso y permanencia en la propiedad en sus diferentes manifestaciones – Preámbulo, artículos 25, 26, 53, 58 333 y 338 C.P.[14].

La Constitución Política, entonces, traza las pautas que rigen la actividad normativa de legislador y la labor interpretativa del juez respecto de la garantía de los derechos adquiridos, como quiera que, de una parte, la ley no puede entrar a despojar a los particulares de los bienes que ingresaron definitivamente a su patrimonio, salvo que claros motivos de utilidad pública e interés social lo requieran.

Y, de otra, porque los jueces deben considerar las facultades, deberes y derechos reservados a su titular necesariamente debilitados, cuando estas prerrogativas entran en conflicto con la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social.

No obstante, respecto de los límites a que está expuesto el interés privado, por razón del interés público o social la jurisprudencia constitucional tiene definido, que no todo interés general tiene la virtualidad de desconocer los derechos reconocidos en la Constitución Política, porque los intereses individuales reconocidos en la Carta, con verdadera eficacia jurídica, deben entenderse comprendidos en el complejo contexto del interés general[15].

Es más, la ley puede invocar el bienestar general para desconocer o limitar los derechos de contenido patrimonial, siempre que la limitación o anulación del derecho pueda ser justipreciada económicamente, porque a la par que la Constitución Política admite la expropiación por motivos de utilidad pública o social, definidos por el legislador, dispone que el afectado debe ser previamente indemnizado.

Para concluir, en punto a la adquisición de los derechos patrimoniales y a su respaldo constitucional, valga recordar que al declarar la conformidad con la Carta Constitucional del artículo 33 de la Ley 333 de 1996, esta Corte encontró acorde con el artículo 58 constitucional la declaratoria de extinción del dominio sin indemnización, sin consideración a la época de adquisición, cuando el acceso a la propiedad hubiere contrariado los dictados del artículo 34 constitucional[16].

Como se ve, desde que la fórmula de la garantía de los derechos adquiridos fue introducida en el ordenamiento superior, tal normativa opera para el legislador –en cuanto éste no puede desconocer situaciones jurídicas consolidadas, salvo por razones de interés público o social que demanden su expropiación-; para el juez –a quien le corresponde considerar que el ámbito puramente individual de los derechos patrimoniales se restringe cuando entra en conflicto con el interés general-, y para los particulares –porque decretada una expropiación la indemnización que les corresponde recibir se fijará consultando sus intereses y los de la comunidad-.

En suma la propiedad implica obligaciones, para el Estado en cuanto a éste le corresponde hacer prevalecer el interés público y social, sin desconocer los intereses subjetivos involucrados en la decisión. Y respecto de los particulares, habida cuenta que todo aquel que se encuentre en relación jurídica con los bienes debe propender porque éstos realicen fines de interés general.

#### 4. Examen de los cargos

Tal como quedó explicado la Corte deberá decidir i) si se ajusta al ordenamiento constitucional disponer que los regímenes de propiedad horizontal, vigentes el 4 de agosto de 2001, deben modificar sus reglamentos a los dictados de la Ley 675 de 2001, y ii) si transcurrido el término de un año, concedido por el inciso primero de la ley en cita a los edificios y conjuntos, para que “lleven a cabo las modificaciones señaladas”, sin que estas se realicen, se pueden entender incorporadas las disposiciones de la ley a dichos reglamentos.

Corresponde, por tanto, previamente, analizar la configuración de los derechos reales inmobiliarios definidos tanto en las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985, como en la Ley 675 de 2001 a fin de establecer si los edificios y conjuntos constituidos con arreglo a las primeras

deben sujetarse a los dictados de esta última, sin perjuicio de que las asambleas y copropietarios modifiquen sus reglamentos, o dejen de hacerlo.

#### 4.1. El régimen de Propiedad Horizontal conforme a las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985

Como lo recordó recientemente esta Corporación[17], con ocasión de los sucesos del 9 de abril de 1948, y ante la necesidad de reconstruir a Bogotá, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto Extraordinario 1286 del mismo año, acogió el proyecto de ley de “propiedad de pisos y departamentos en un mismo edificio” que el Congreso Nacional discutía en 1947, antes de su cierre. Y, en diciembre de 1948, esta corporación legislativa adoptó tal regulación como ley de la República, con el número 182.

En 1985, con el objeto de solucionar algunas de las dificultades presentadas en la aplicación de la ley antes nombrada, especialmente en lo tocante a la personalidad jurídica del régimen, el Congreso Nacional, sin derogar la anterior normatividad, y dando la opción a los copropietarios de elegir una u otra regulación, expidió la Ley 16 del mismo año[18]. Y el Gobierno Nacional reglamentó ambas leyes mediante el Decreto 1365 de 1986.

Las leyes en mención dispusieron que mediante una declaración constitutiva de voluntad, siempre que las condiciones constructivas lo permitieran[19], un solo inmueble podía entenderse separado en unidades independientes, para que cada propietario pudiera ser considerado “(..) dueño exclusivo de su piso o departamento y comunero en los bienes afectados al uso común”-artículo 2° de la Ley 182 de 1948[20]-.

Para el efecto se previó que cada propietario i) debía usar “su piso o departamento en la forma prevista en el reglamento de copropiedad (..) o a falta de éste, aquellos a que el edificio esté destinado o que deban presumirse de su naturaleza”, ii) tenía que “servirse a su arbitrio de los bienes comunes, siempre que los utilice según su destino ordinario y no perturbe el uso legítimo de los demás”, y iii) podía “enajenar su piso o departamento, hipotecarlo, darlo en anticresis y arrendamiento sin necesidad del consentimiento de los propietarios de los demás pisos o departamentos.” –artículos 7°, 6° y 8° Ley 182 de 1948-.

Así las cosas, la propiedad horizontal regulada en las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985 fue una figura compleja de aprovechamiento individual inmobiliario, que reconoció a cada copropietario un derecho sobre su unidad de igual naturaleza a aquel que el artículo 699 del Código Civil le reconoce al titular sobre la cosa objeto de dominio único[21], y un derecho de igual naturaleza sobre los bienes comunes, pero inalienable, indivisible y inseparable del primero –artículos 3° y 4° Ley 182 de 1948, Ley 95 de 1890 (artículos 16 a 27)- [22]-.

La utilización por todos de los bienes comunes, su conservación y mantenimiento fue regulado por el artículo 11 de la Ley 182 de 1948, previendo la constitución de una sociedad por parte de los copropietarios, o la elaboración de un reglamento que precisara los derechos y las obligaciones recíprocas de los copropietarios.

A su vez, el artículo 12 íbidem, dispuso que la adopción de tal reglamento debía ser acordado por los propietarios por “unanimidad”, y que debía contener “las normas sobre administración y conservación de los bienes comunes, funciones que corresponden a la asamblea de los copropietarios; facultades, obligaciones y formas de elección del administrador, distribución de las cuotas de administración entre copropietarios, etc. (..) determinará en que casos la gestión del administrador requerirá la conformidad de la asamblea de copropietarios”.

Pero la Ley 16 de 1985 fue más allá, en cuanto condicionó la constitución del régimen además, al otorgamiento de la escritura pública contentiva del reglamento, y garantizó el sometimiento de copropietarios, causahabientes y terceros a las previsiones de éste dotando al administrador, y a cada uno de los copropietarios de la legitimación requerida para impetrar las acciones encaminadas a hacer efectivas sus estipulaciones –artículo 9°-.

Una cuestión que se debe considerar en el régimen de propiedad de las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985, es la relativa a las restricciones impuestas al dominio exclusivo, en provecho de

los intereses comunes, en cuanto éstas fueron de mayor amplitud, que las previstas en las relaciones ordinarias de vecindad[23].

En efecto el destino del inmueble, una vez determinado en el reglamento original, o deducido por las características de la construcción, fue aspecto determinante para establecer i) la facultad de explotación de la propiedad individual, ii) el uso de los bienes comunes, iii) el poder de exclusión recíproco de copropietarios, causahabientes y terceros y iv) el nivel de tolerancia que a unos y a otros les correspondía asumir, sobre las formas de uso y disfrute por otros, de las unidades y de los bienes y servicios comunes[24].

Aspectos que la Ley 182 de 1948 definió, la Ley 16 de 1985 garantizó y el Decreto 1365 puntualizó, en su orden, en los siguientes términos:

“Art. 6°. Cada propietario podrá servirse a su arbitrio de los bienes comunes siempre que los utilice según su destino ordinario y no perturbe el uso legítimo de los demás.

Art. 7°. Cada propietario usará de su piso o departamento en la forma prevista en el reglamento de copropiedad y, en consecuencia, no podrá hacerlo servir a otros objetos que los convenidos en dicho reglamento, o a falta de éste, aquellos a que el edificio esté destinado o que deben presumirse de su naturaleza”.

“Art. 9°. Sanciones. El Juez, a petición del administrador del inmueble o de cualquier propietario, podrá aplicar al infractor del reglamento o de las normas que rigen la propiedad horizontal, multa (..) sin perjuicio de las indemnizaciones y demás sanciones a que hubiere lugar (..). Lo dispuesto en este párrafo subroga el inciso segundo del artículo 7° de la Ley 182 de 1948”.

“Artículo 5°. Para todos los efectos legales, se entenderá constituido el régimen de propiedad horizontal, una vez se eleve a escritura pública y se inscriba en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente la licencia de construcción (..) y el Reglamento de Administración de la Propiedad Horizontal, el cual deberá contener al menos lo siguiente (..)

11) Destinación y uso de las unidades de dominio privado.”

Se tiene, además, que en tanto lo atinente a la destinación de las unidades independientes fue un asunto reservado al reglamento, acorde con naturaleza de los bienes, las regulaciones relativas a los bienes comunes fueron asuntos de asamblea.

Cuestión de interés porque fue del reglamento original y de la aprobación irrevocable del mismo por las autoridades municipales, del que dependió la seguridad y estabilidad del régimen, y por ende la posibilidad de hacerlo oponible a terceros. Cabe entonces, en el sistema diseñado por las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985, distinguir las obligaciones generadas en la copropiedad por su origen y determinar, en consecuencia las de exigibilidad general, y las que obligan únicamente a las partes. Como se desprende de ésta disposición:

“Artículo 19. El Presidente de la República expedirá el reglamento de la presente ley, en el cual se señalarán los requisitos que deben reunir los edificios que deban quedar sometidos al régimen que ella establece.

La dirección de obras públicas municipales, o la entidad o funcionario que haga sus veces, decidirá si el edificio que se proyecte dividir en pisos o departamentos cumple con las exigencias de dicho reglamento. Esta declaración, una vez hecha, es irrevocable. Los notarios no podrán autorizar ninguna escritura pública sobre constitución o traspaso de la propiedad de un piso o departamento, ni los registradores de instrumentos públicos inscribirán tales escrituras si no se insertan en ellas copia auténtica de la correspondiente declaración municipal y del reglamento de copropiedad de que tratan los artículos 11 y 12 de la presente ley.” –Ley 182 de 1948, artículo 7 Ley 16 de 1985-.

De ese modo, en tanto la destinación de las unidades debía definirse en el reglamento - elaborado por los propietarios por consenso y aprobado por la autoridad municipal-, la asamblea podía, por unanimidad de los votos de los copropietarios asistentes a la reunión, alterar sensiblemente el goce de los bienes comunes, y desafectarlos del uso común.

Pero el derecho de sobre elevación y la realización de construcciones, en bienes privados y comunes, fue restringido, porque requirió el consentimiento, ya no de la asamblea, sino de los demás copropietarios[25].

Como lo indican los artículos 6° y 7° de la Ley 182 de 1948[26], y el artículo 5° del Decreto 1365 de 1986, antes transcritos; y como lo previeron los artículos 12 y 25 de la Ley 182 de 1948, 6 de la Ley 16 de 1985 y 27 del Decreto 1365 de 1986 que, en este orden, se pueden leer a continuación,

“Artículo 12.- (..) Todo acuerdo (..) que implique una sensible alteración en el goce de los bienes comunes, requerirá la unanimidad de los copropietarios asistentes a la respectiva reunión”

Artículo 25.- El propietario del último piso no puede elevar pisos o realizar construcciones sin el consentimiento de los propietarios de los otros departamentos o pisos. Al de la planta baja o subsuelo le esta prohibido hacer obras que perjudiquen la solidez de la habitación, tales como excavaciones, sótanos, etc.”

“Artículo 6°.- La Asamblea General de propietarios, por mayoría que represente por lo menos las cuatro quintas partes de los votos que la integran, podrá desafectar de dicho uso o servicio común los bienes que no resulten necesarios para tal fin y proceder a su división o enajenación, si esto conviniere. (..)”

“Artículo 27.. Son funciones de la Asamblea General de Propietarios, además de las establecidas en las leyes, en el presente Decreto y en el Reglamento de Administración de la Propiedad Horizontal, las siguientes: (..) b) Decidir sobre las modificaciones de los bienes de uso común, así como adoptar las decisiones que impliquen alteraciones en el uso y goce de los mismos con las mayorías establecidas en las normas legales. (..).”

Ahora bien, de conformidad con lo definido en las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985, fueron considerados comunes i) los bienes “necesarios para la existencia, seguridad y conservación del edificio”, ii) las áreas que “que permitan a todos y cada uno de los propietarios el uso y goce de su piso o departamento (..)”, y iii) los elementos destinados “al uso o servicio común de todos o parte de los propietarios” –artículos 3° y 1° y 3° respectivamente-.

A propósito de los bienes comunes, la Corte debe detenerse en la obligación de contribuir con el pago de las expensas necesarias, gravámenes extraordinarios y mejoras voluntarias, como quiera que en la normatividad en estudio estas obligaciones pudieron distinguirse por su naturaleza, extensión y poder de vinculación. Así, el pago de las expensas necesarias fue previsto en la ley y su nacimiento en el reglamento original, y el de las restantes obligaciones pecuniarias a cargo de los copropietarios, por razón de los bienes comunes, se originó en los acuerdos de la asamblea, con el voto unánime de los copropietarios asistentes a la reunión. Como se deduce de las siguientes disposiciones de la Ley 182 de 1948 –artículo 7° Ley 16 de 1985-.

“Artículo 5°. Cada propietario deberá contribuir a las expensas necesarias a la administración, conservación y reparación de los bienes comunes, así como al pago de la prima de seguro en proporción al valor del piso o departamento, sin perjuicio de las estipulaciones expresas de las partes.

El dueño o los dueños del piso bajo y del subsuelo quedan exceptuados de contribuir al mantenimiento y reparación de escaleras y ascensores, no siendo condóminos de ellos. (..)”

“Artículo 12.- (..) Todo acuerdo que entrañe la imposición de gravámenes extraordinarios o que tengan por objeto la construcción de mejoras voluntarias (..), requerirá la unanimidad de los copropietarios asistentes a la respectiva reunión”.

Para finalizar, vale recordar que los edificios y conjuntos, según su sujeción a la Ley 182 de 1948 o a la Ley 16 de 1985 se pudieron distinguir tanto por la desafectación de los bienes comunes -sólo prevista en ésta última- como por la personería y facultades del administrador.

Lo dicho porque a los administradores les fueron reconocidas las facultades que el Código Civil les asigna a quienes administran grandes comunidades, y la personería del régimen operó conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 95 de 1890[27]; en tanto la personalidad de los edificios y conjuntos sometidos a la Ley 16 de 1985 fue otorgada por la misma ley, como lo indican los artículos que se transcriben a continuación:

“Artículo 10.- (..) Los administradores de que trata la Ley 182 de 1948, cuando los inmuebles estén sometidos exclusivamente a este régimen, tendrán las facultades que el Código Civil establece para las grandes comunidades, especialmente las contempladas en el artículo 22 de dicha ley” –Ley 16 de 1985-.

“Artículo 22.- El administrador de una comunidad, nombrado como arreglo a las disposiciones anteriores, tiene la personería de ella.

Esto no impide que cada comunero represente como parte y sea tenido como tal para lo relativo a su derecho; pero si después de representado un comunero, dejare de estar a derecho en el lugar del juicio, este continuará con las otras partes y surtirá efectos como si tal comunero no se hubiere hecho parte” –Ley 95 de 1890-.

“Artículo 3°.- La propiedad horizontal una vez constituida legalmente, forma una persona jurídica distinta de los propietarios de los bienes de dominio particular o exclusivo individualmente considerados, Esta persona, que no tendrá ánimo de lucro, deberá cumplir y hacer cumplir la ley y el reglamento de propiedad horizontal, administrar correcta y eficazmente los bienes de uso o servicio común y en general ejercer la dirección, administración y manejo de los intereses comunes de los propietarios de inmuebles en relación con el mismo –Ley 16 de 1985.

Ahora bien, las leyes en estudio no regularon los aspectos atinentes al funcionamiento de las asambleas y de la administración de la comunidad, los que fueron previstos por el Decreto 1365 de 1986; normatividad que adaptó disposiciones del Código de Comercio atinentes al tema a las particularidades del régimen propio de la administración de bienes comunes en la propiedad horizontal.

De manera que las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985 desarrollaron un derecho inmobiliario que respondió a una misma estructura, la que se sintetiza en los siguientes puntos:

- a) La existencia de un inmueble único en torno del cual convergían intereses individuales y comunes.
- b) La delimitación de espacios en el inmueble único, por razón de las salidas individuales a la vía pública, aspecto decisivo para que fuera posible el aprovechamiento individual de pisos y departamentos.
- c) El reconocimiento de una comunidad de intereses en torno de la utilización y mantenimiento de los elementos comunes, requeridos i) para la existencia, seguridad y conservación del edificio, y ii) para la correcta utilización de los bienes privados.
- d) El establecimiento de pautas generales de organización de los intereses comunes de administración.
- e) La oponibilidad del sistema a futuros adquirentes y terceros.
- f) La indivisión forzosa de los bienes comunes.

El carácter antes anotado fue considerado en la jurisprudencia constitucional, en cuanto en varias sentencias de revisión de acciones instauradas contra asambleas, copropietarios y administradores de conjuntos inmobiliarios la Corte destacó el aspecto particular del derecho real inmueble regulado por las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985, y en consecuencia delimitó las

facultades de los tutelados en torno de la utilización de los bienes comunes, con miras a que quedara claro que no les estaba dado injerir en los asuntos que se sucedían en el interior de los espacios independientes[28].

Y, en relación con la pretendida interferencia de las asambleas de copropietarios en aspectos de gestión urbana esta Corte dejó en claro que a los órganos administrativos de las comunidades organizadas no les está dado erigirse como árbitros de intereses colectivos, porque ésta labor, no les ha sido confiada[29].

#### 4.2. El régimen de Propiedad Horizontal según los dictados de la Ley 675 de 2001

Antes de iniciar el estudio del derecho que regula la Ley 675 de 2001, la Corte considera pertinente advertir que tal estudio no comporta la confrontación de las disposiciones que se mencionan con el ordenamiento constitucional, como quiera que, al igual que se procedió con las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985, el análisis que se hace a continuación se circunscribe a destacar los aspectos que configuran el nuevo esquema de propiedad regulado, para facilitar su posterior examen de constitucionalidad.

Cabe señalar, entonces, que el derecho que define el artículo 1° de la Ley 675 de 2001 coincide con la modalidad de derecho inmobiliario que fuera prevista en las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985 a saber: “ (...) concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y derechos de copropiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes (...)”.

Sin embargo, como va a verse, la Ley 675 de 2001 amplía considerablemente las relaciones de concurrencia, en razón de que faculta a la asamblea de copropietarios para determinar aspectos que en las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985 no le fueron confiados, y, para decidir otros, que aunque se contaban entre las atribuciones de las asambleas, en la anterior normatividad requerían ser adoptados por unanimidad[30].

##### 4.2.1. El derecho sobre los bienes privados. Facultades y obligaciones de los copropietarios, y de la asamblea respecto de las unidades independientes

La Ley 675 de 2001 define los bienes privados en la propiedad horizontal como inmuebles debidamente delimitados, funcionalmente independientes, de propiedad y aprovechamiento exclusivo, y con salida a la vía pública. Dispone que el reglamento de constitución debe definir su destinación, y asigna a la asamblea la facultad de decidir con votación cualificada del 70% de los votos de sus integrantes, el cambio “genérico” de tal destinación, con sujeción a las normas urbanísticas –artículos 3°, 5° y 46-.

Al respecto vale precisar que conforme a la destinación de las unidades independientes, los edificios y conjuntos pueden ser de uso residencial, comercial o mixto, según que los espacios individuales se destinen a vivienda, a actividades mercantiles, o a actividades diversas.

No obstante, la ley en estudio advierte que, en todos los casos, la destinación de los bienes deberá establecerse de conformidad con la normatividad urbanística vigente, de tal manera que el reglamento original, o las modificaciones de éste, atinentes al uso o destinación del inmueble, según decisión de la asamblea, deberá coincidir con el respectivo plan de ordenamiento territorial.

Ahora bien, las disposiciones de la Ley 675 de 2001 relativas la destinación y uso de las unidades difieren, según se trate de edificios de uso residencial, comercial o mixto. Así, aunque se mantiene la previsión de que los bienes privados deberán usarse, en la forma prevista en el reglamento de copropiedad, de acuerdo con su naturaleza y destinación –leyes 182 e 1948 y 16 de 1985-, también se precisa:

- a) Que la destinación “genérica” de los inmuebles, definida en el reglamento original, puede ser modificada por la asamblea –artículos 5° y 46-.
- b) Que los reglamentos de los edificios o conjuntos de uso comercial podrán prever medidas que garanticen el ejercicio efectivo y continuo de la actividad mercantil en los bienes privados – artículo 5°-.

c) Que los reglamentos de los edificios o conjuntos de uso comercial podrán “propender” por la ubicación de las unidades privadas dedicadas a actividades mercantiles, según “el uso específico o sectorial al cual se encuentren destinados” –artículo 5°-.

d) Que los reglamentos de los edificios o conjuntos de uso comercial podrán establecer “obligaciones específicas de los propietarios en relación con sus bienes privados.” –artículo 5°-.

e) Que en los inmuebles de uso comercial o mixto, el propietario o sus causahabientes, a cualquier título, sólo podrán hacer servir a la unidad privada para los fines u objetivos convenidos en el reglamento de propiedad horizontal, salvo la autorización de la asamblea, expresada conforme lo prevea el reglamento de copropiedad –artículo 18-.

Disponen al respecto los artículos 5° y 18 de la Ley 675 de 2001:

“ART. 5°—Contenido de la escritura o reglamento de propiedad horizontal. La escritura pública que contiene el reglamento de propiedad horizontal, deberá incluir como mínimo:

(..) 7. La destinación de los bienes de dominio particular que conforman el edificio o conjunto, la cual deberá ajustarse a las normas urbanísticas vigentes.

(..) PAR. 1°—En ningún caso las disposiciones contenidas en los reglamentos de propiedad horizontal podrán vulnerar las normas imperativas contenidas en esta ley y, en tal caso, se entenderán no escritas.

(..) PAR. 3°—Los reglamentos de propiedad horizontal de los edificios o conjuntos de uso comercial podrán consagrar, además del contenido mínimo previsto en esta ley, regulaciones tendientes a preservar el ejercicio efectivo y continuo de la actividad mercantil en los bienes privados, y a propender por su ubicación según el uso específico o sectorial al cual se encuentren destinados, así como las obligaciones específicas de los propietarios en relación con sus bienes privados. (..)”

“ART. 18.—Obligaciones de los propietarios respecto de los bienes de dominio particular o privado. En relación con los bienes de dominio particular sus propietarios tienen las siguientes obligaciones:

1. Usarlos de acuerdo con su naturaleza y destinación, en la forma prevista en el reglamento de propiedad horizontal, absteniéndose de ejecutar acto alguno que comprometa la seguridad o solidez del edificio o conjunto, producir ruidos, molestias y actos que perturben la tranquilidad de los demás propietarios u ocupantes o afecten la salud pública.

En caso de uso comercial o mixto, el propietario o sus causahabientes, a cualquier título, sólo podrán hacer servir la unidad privada a los fines u objetos convenidos en el reglamento de propiedad horizontal, salvo autorización de la asamblea. En el reglamento de copropiedad se establecerá la procedencia, requisitos y trámite aplicable al efecto. (..)”

Aspecto importante del contenido del derecho que recae sobre las unidades privadas, resulta del Parágrafo 4° del artículo 5° de la ley en estudio, pues, de conformidad con esta disposición, el reglamento “no podrá contener normas que prohíban la enajenación o gravamen de los bienes de dominio privado, ni limitar o prohibir la cesión de los mismos a cualquier título[31]”.

Y la propiedad sobre los bienes comunes es accesoria a la titularidad sobre los bienes privados, de suerte que i) todo acto de disposición, gravamen o embargo de un bien privado incluye el derecho sobre los bienes comunes, ii) éstos no pueden ser objeto de actos jurídicos separadamente de los bienes privados, y iii) el derecho sobre los bienes comunes se mide de acuerdo con el coeficiente de copropiedad[32].

4.2.2. El derecho sobre los bienes comunes. Facultades y obligaciones de los copropietarios y de la asamblea respecto de los bienes comunes

El artículo 3° de la Ley 675 de 2001 define los bienes comunes como 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.”

Además, las áreas y espacios comunes se distinguen i) de acuerdo con sus posibilidades de satisfacer las necesidades de los copropietarios –son esenciales aquellos bienes comunes

indispensables para la existencia, estabilidad, conservación y seguridad del edificio o conjunto, y también los imprescindibles para el uso y disfrute de los bienes de dominio particular-, y ii) por razón de la necesidad o conveniencia de restringir su uso común –son comunes de uso exclusivo los bienes no necesarios para el goce comunal, los que de destinarse al uso de todos limitarían el libre uso y goce de las unidades independientes –artículos 3° y 23-.

Distinción de especial importancia porque los bienes comunes no esenciales, por decisión de la asamblea, “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”, pueden ser desafectados del uso común, pasando a ser propiedad de la persona jurídica que se conforma por la constitución del régimen.

Y, los bienes comunes de uso exclusivo se sujetan a un régimen especial en cuanto corresponde a sus usuarios hacerse cargo de sus reparaciones locativas y pagar las compensaciones económicas que les fije la asamblea –artículos 20 y 23-.

Ahora bien, los propietarios de las unidades privadas están obligados a usar los bienes comunes conforme a su naturaleza y destinación, al igual que a contribuir con el pago i) de las expensas necesarias para la administración del edificio y prestación de los servicios, ii) de las expensas comunes diferentes a las necesarias –mejoras necesarias-, y iii) de las expensas extraordinarias.

Los artículos 38 y 46 de la Ley 675 de 2001, por su parte, relacionan las facultades básicas de la asamblea, las que, en lo atinente al derecho de los copropietarios sobre los bienes comunes consisten fundamentalmente en:

- a) Aprobar las reformas al reglamento de propiedad horizontal.
- b) Definir, de ser necesario, que bienes deben ser tenidos como esenciales.
- c) Decidir la desafectación de bienes comunes no esenciales y autorizar su venta o división.
- d) Disponer los cambios de destinación de los bienes comunes, y las modificaciones que impliquen una sensible disminución en su uso y goce.
- e) Imponer expensas extraordinarias y aprobar las expensas comunes diferentes de las necesarias.
- v) Asignar un bien común al uso y goce exclusivo de un determinado bien privado, cuando así lo haya solicitado un copropietario.
- vi) Resolver la adquisición de inmuebles para el edificio o conjunto.

Cabe anotar que para ninguna de las decisiones de la asamblea se requiere la unanimidad de los votos de los copropietarios que la conforman, como tampoco la decisión unánime de los votos de los asistentes a la reunión, en cuanto i) “la asamblea general sesionará con un número plural de propietarios de unidades privadas que representen por lo menos, más de la mitad de los coeficientes de copropiedad”, ii) “tomará decisiones con el voto favorable de la mitad más uno de los coeficientes de copropiedad representados en la respectiva reunión.”, iii) “[p]ara ninguna decisión, salvo la relativa a la extinción de la propiedad horizontal se podrá exigir una mayoría superior al 70% de los coeficientes que integran el edificio o conjunto.”, iv) “[l]as mayorías superiores previstas en los reglamentos se tendrán por no escritas y se asumirá que la decisión correspondiente se podrá tomar con el voto favorable de la mitad más uno de los coeficientes de copropiedad representados en la de la mayoría calificada aquí indicada”, y v) las decisiones que se tomen en contravención a las disposiciones sobre quórum y mayorías “serán absolutamente nulas” –artículo 45-.

De lo dicho se concluye que la Ley 675 de 2001 define un esquema de propiedad horizontal que –como se dijo- amplía la comunidad de intereses a aspectos considerados individuales en el régimen de las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985, porque i) concede a la asamblea de copropietarios atribuciones para decidir la destinación y uso de los bienes privados, ii) amplía el poder decisorio del órgano rector de la copropiedad al suprimir la unanimidad que fuera exigida en el régimen anterior para la imposición de expensas extraordinarias, mejoras necesarias y la alteración sensible del uso y del goce de los bienes comunes, y iii) convierte en dispositivas las facultades puramente administrativas de la asamblea de copropietarios al permitirle disponer de los bienes comunes y adquirir inmuebles.

De modo que al parecer de la Corte la única facultad de los copropietarios, individualmente considerados, que no sufre modificación en el nuevo régimen es la relativa a la enajenación y cesión de las unidades independientes[33].

No obstante, cabe advertir que en la Ley 675 de 2001 se encuentran un gran número de previsiones que podrían no afectar la conformación de los derechos adquiridos con arreglo a las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985, sino adecuar el ejercicio de tales derechos a nuevas necesidades de los copropietarios, y propender por la convivencia pacífica y el mantenimiento de la paz en los sistemas de copropiedad vigentes, respecto de las que esta Corte solo podrá pronunciarse si llegaren a ser sometidas a su conocimiento, en los términos del artículo 241 constitucional.

4.3. La reserva de ley en materia de propiedad en general, y de derecho a la vivienda en particular. Establecer un término para adecuar los reglamentos a las nuevas previsiones de la ley no quebranta el artículo 58 de la Constitución Política

De antemano cabe reiterar que el artículo 58 constitucional le asigna al órgano legislativo del poder público una amplia potestad para generar y delimitar los derechos patrimoniales en general, y la propiedad privada en particular, como quiera que dicho artículo prevé que sean “ las leyes civiles” las que definan los modos en que los derechos acceden al patrimonio de los particulares, y la extensión y restricción de sus contenidos, con miras a puntualizar la función social de los intereses particulares involucrados, y la conexión de las facultades individuales, con los valores y principios constitucionales –artículos 1°, 2°, 58 y 150 C.P.-[34].

De ahí que al legislador le corresponda definir las diferentes modalidades de propiedad inmueble, y establecer su delimitación cualitativa y cuantitativa mediante el reconocimiento de facultades, obligaciones, cargas y deberes que propietarios y terceros pueden desarrollar y están obligados a cumplir, por razón de las relaciones e interacciones derivadas de sus situaciones respecto de los bienes[35].

Definidos, entonces, por el legislador, la naturaleza jurídica de cada propiedad y los elementos que la estructuran, corresponde a los particulares establecer la conformación de cada uno de los derechos, no ya en el plano abstracto sino en el terreno concreto; porque es a sus titulares a quienes les corresponde definir el estado del bien, por razón de las relaciones específicas de propiedad que recaen sobre él, de acuerdo con el esquema legal elegido.

Fácilmente se entiende, pues, por qué los ordenamientos al determinar los derechos reales elaboran un esquema objetivo de cumplimiento imperativo para definir los aspectos de los derechos que por ser oponibles a terceros se relacionan con el orden público social y económico. Y reservan a la autonomía de los titulares la determinación de las situaciones reales específicas y el establecimiento del marco en el que se desarrollarán las relaciones concretas, tanto reales como de carácter obligatorio, que surjan, por la interacción de los particulares –propietarios y terceros-, por razón del estado legal del bien.

Cuestión de la que se deriva que en la conformación de los derechos en los sistemas de propiedad compartida no resulte posible distinguir entre la ley y el reglamento, en cuanto una y otro son el mismo mandato, el que además de ser externo a la comunidad de copropietarios estructura el mismo derecho.

De mayor alcance y de diverso contenido es la reserva legal en materia de asignación y regulación de espacios habitacionales, porque frente al derecho de todos los colombianos a la vivienda digna, no sólo debe el legislador prever lo atinente a constitución de un patrimonio que proporcione estabilidad al grupo familiar, sino propiciar que los reglamentos establezcan condiciones que propicien la realización de valores de mayor entidad constitucional, cualquiera que fuere el título que permita su uso y disfrute, conforme a las características constructivas de los edificios y conjuntos –artículos 2°, 5°, 51 y 60 C.P.-.

Sin embargo la reserva a que se hace referencia, en lo atinente a la regulación de los derechos de propiedad y los demás derechos de contenido patrimonial, no es ilimitada, porque al

legislador, además de diseñar modalidades de aprovechamiento inmobiliario y de promover su acceso, le compete prever mecanismos para que las opciones que los asociados eligieron respondan a las necesidades individuales de aprovechamiento, dentro de un marco que propicie la permanencia de los moradores en la satisfacción individual de sus necesidades de espacio, tal como lo dispone el artículo 58 constitucional.

Sin que tal estabilidad y permanencia tengan que mantenerse incólumes, porque éstas pueden ser modificadas e incluso desconocidas cuando el interés que de ellas se deriva entra en conflicto con las necesidades reconocidas en leyes expedidas por motivos de interés público o social.

De modo que, con miras a que las opciones de aprovechamiento inmobiliario se adecúen a nuevas necesidades, el legislador puede establecer instrumentos que prevean el ejercicio de los derechos adquiridos y el cumplimiento de las obligaciones preestablecidas, de conformidad con nuevas exigencias sociales y económicas -artículo 28 Ley 153 de 1887-, porque la adecuación de los derechos y de las obligaciones en cada edificio o conjunto, como realidad legal de cumplimiento imperativo, es responsabilidad del ordenamiento que viene a ser a la postre su garante.

De suerte que la Ley 675 puede disponer que las asambleas de los edificios y conjuntos constituidos antes de su vigencia, sometan a consideración de sus integrantes las nuevas disposiciones para que adopten la reforma pertinente. Y también puede disponer que de no hacerlo en el término previstos los dictados de la ley de cumplimiento imperativo se entenderán incorporadas en dichos reglamentos, como quiera que las previsiones de la nueva ley, coherentes con principios y valores constitucionales de mayor entidad que la autonomía de la voluntad operan en todo el ordenamiento, sin que para el efecto cuente que los reglamentos de copropiedad sean modificados, o que las asambleas, y los copropietarios decidan mantenerlos.

Ahora bien, la Corte debe reiterar que no le corresponde entrar a determinar cuáles disposiciones de la nueva ley deben entrar a regir sin perjuicio de lo convenido por las asambleas y por los copropietarios, porque –como ya se dijo- en la presente providencia sólo se estudia la conformidad con el ordenamiento constitucional de la expresiones demandadas, en cuanto establecen un término perentorio para la modificación de los reglamentos, y una consecuencia para el evento de que tal modificación no se adopte en el término establecido.

4.3.1 Tal como lo ha definido la jurisprudencia constitucional, del artículo 16 de la Constitución Política se deriva el reconocimiento de la persona como ser autónomo, capaz de elegir dentro de un amplio margen de opciones aquello que le conviene, en un marco general de respeto por los derechos de los demás y por el orden jurídico[36].

Dentro del ámbito de las relaciones interpersonales la libertad de elegir se materializa mediante actos o declaraciones de voluntad que le permiten al sujeto ejercer derechos, asumir responsabilidades, conseguir ventajas, disminuir costos y minimizar riesgos en sus relaciones patrimoniales con miras a satisfacer su propio interés, sin desconocer los derechos del otro y el interés general[37].

No obstante, la autonomía privada no puede ser por sí idónea para crear estados jurídicos permanentes de efectos generales, sin que por ello el legislador pueda desconocer la autonomía individual, por cuya virtud el asociado puede elegir el lugar y la forma en que prefiere satisfacer sus necesidades de espacio.

Ahora bien, al parecer de la Corte dentro del marco general de respeto por el derecho de los asociados de optar por uno u otro esquema de propiedad inmobiliaria, debe entenderse que las expresiones en estudio conceden un plazo perentorio a los propietarios de edificios o conjuntos, para someter a consideración de la asamblea las nuevas previsiones legales en la materia, a fin de que conforme a sus reglamentos vigentes decidan si acogen o no el esquema legal de propiedad compartida diseñado por la Ley 675 de 2001. Decisión que no obsta para que si en el término previsto no se somete el asunto a la consideración de la asamblea, y si sometido a ésta no es acogido los edificios o conjuntos se entienda sujetos a las disposiciones

de la Ley 675, en todos aquellos aspectos que no desfiguran las facultades que adquirieron, ni les impongan nuevas obligaciones y cargas.

En otras palabras, contrario a lo planteado por la actora, vencido el término concedido por el inciso primero de la Ley 675 de 2001 los copropietarios y moradores, individualmente considerados, y los consorcios, como entes organizados, que accedieron al esquema de propiedad horizontal, con arreglo a las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985, no quedaran vinculados en forma automática a otra modalidad de propiedad inmobiliaria, como quiera que el artículo 58 de la Constitución Política les garantiza que las facultades que adquirieron les serán respetadas, que no tendrán que cumplir con nuevas obligaciones, y que sus cargas no podrán ser incrementadas.

A menos que en ejercicio de su libre voluntad de determinación, acogiendo lo previsto en sus reglamentos vigentes, decidan modificar el derecho que adquirieron, acogiendo, en lo pertinente a la configuración del nuevo derecho, los dictados de la Ley 675 de 2001.

Lo dicho porque las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985 regularon de manera distinta los aspectos reales y las relaciones obligacionales entre copropietarios y terceros, por razón del derecho sobre las unidades privadas y sobre los bienes comunes.

Y, debido a que, muy seguramente, fueron las particularidades del anterior régimen las que condujeron a copropietarios y moradores a autolimitar su libertad vinculándose a los sistemas de propiedad compartido, la expresión “y tendrán un término de un (1) año para modificar, en lo pertinente sus reglamentos internos, prorrogables por seis (6) meses más, según los determine el Gobierno Nacional”, contenida en el artículo 86 de la Ley 675 de 2001 será declarada exequible en el entendido que dichas modificaciones deben hacerse conforme a las disposiciones de los reglamentos de propiedad existentes en el momento de la vigencia de la ley.

Ahora bien, podría argüirse que el anterior entendimiento no concuerda con la reserva legal en materia de propiedad y con la sujeción de la autonomía de la voluntad al ordenamiento jurídico, como quiera que de conformidad con el artículo 58 constitucional el legislador puede crear derechos reales, y en razón del artículo 16 del mismo ordenamiento el mismo debe imponer restricciones a la libre determinación, en defensa de los derechos de los demás y del orden jurídico.

Sobre esta base, vale aclarar que la facultad de creación del derecho y su delimitación no comporta la vinculación inconsulta de las personas a las situaciones creadas. Y que la autonomía de quien aspira a adquirir un inmueble sujeto al régimen de la propiedad horizontal está suficientemente restringida en defensa de los derechos de los demás y del orden jurídico, al igual que la voluntad de quienes, por diversas razones, se vinculan al sistema.

Porque en la conformación del régimen de propiedad horizontal, a cargo del propietario o propietarios iniciales del inmueble, la libertad de los concurrentes es estrecha, en cuanto se circunscribe a adaptar las particularidades constructivas y habitacionales de un edificio o conjunto, construido o por construirse, para hacer del inmueble una realidad legal, regida por un reglamento que, fundamentalmente, reproduce disposiciones de imperativo cumplimiento.

Y, a las menguadas posibilidades de negociación de los constituyentes, debe agregarse que los adquirentes y tenedores de bienes privados únicamente cuentan con la posibilidad de conocer el reglamento, y, una vez conocido, decidir si se adhieren a él o si no lo hacen.

De manera que con el objeto de preservar cuando menos la libertad de opción del copropietario y los terceros, circunscrita a aceptar o no determinada situación legal, el entendimiento de que la modificación de los reglamentos debe efectuarse conforme a los estatutos vigentes consulta el artículo 16 constitucional, porque al parecer de la Corte la voluntad de los consorcios y de los copropietarios deberá ser respetada, en reconocimiento de su dignidad humana y de la de sus causahabientes y terceros, y con miras a contribuir a la convivencia pacífica de quienes moran en los sistemas de condominio.

En efecto, es al individuo, a su grupo familiar, al empresario y al consorcio como ente organizado a quienes, como árbitros de sus propios intereses, les corresponde definir si convienen en que el inmueble que adquirieron sea sometido a una nueva realidad legal, atendiendo a las previsiones previstas en sus reglamentos para adoptar sus reformas.

Habida cuenta que, en defensa de los derechos de los copropietarios, de sus causahabientes y de terceros, lo que conviene al orden jurídico es que los particulares se vinculen a los diferentes sistemas de copropiedad en libertad, es decir con pleno conocimiento de las condiciones que cada uno de ellos establece, con total convencimiento de que la realidad legal elegida concuerda con sus necesidades, y con el compromiso cierto de responder por las obligaciones asumidas.

En consecuencia, la expresión del inciso primero del artículo 86 de la Ley 675 demandada, en cuanto concede un término para que las asambleas y copropietarios de edificios y conjuntos modifiquen sus estatutos no quebranta el ordenamiento constitucional, en el entendido de que estas modificaciones se deben hacer consultando los reglamentos vigentes, particularmente en cuanto a las mayorías requeridas para adoptar las reformas.

4.3.2. Ahora bien, corresponde definir si, transcurrido el término señalado en la anterior disposición sin que se hubiesen llevado a cabo las modificaciones pertinentes, se entenderán incorporadas las disposiciones de la nueva ley a los reglamentos.

Para el efecto, la Corte debe estudiar la previsión del inciso segundo del artículo 86 demandado desde una doble perspectiva, esto es por razón de la protección que demanda el derecho de los asociados a conservar el espacio que satisface sus necesidades habitacionales y su actividad económica (4.3.2.1), y como disposición que propende por desarrollar valores y principios constitucionales sin desconocer los derechos adquiridos, o desconociéndolos, cuando estos tienen que ceder ante disposiciones de mayor jerarquía constitucional que la estabilidad de las situaciones individuales (4.3.2.2.).

El primer aspecto toca, además, con el artículo 51 constitucional en cuanto toda disposición atinente a las soluciones habitacionales -para el caso los bienes privados de uso residencial- debe considerar a los edificios y conjuntos como hechos sociales, y a las unidades independientes como hábitat familiar. Y se compagina, también, con el artículo 333 del mismo ordenamiento, como quiera que si los asociados pueden realizar razonablemente sus expectativas de aprovechamiento inmobiliario, estarán interesados en invertir, podrán recuperar el crédito, y les será factible construir mejoras.

4.3.2.1 Quienes accedieron a un sistema de copropiedad inmobiliaria para ocupar un espacio sea de uso residencial, comercial, o mixto, en calidad de propietarios, arrendatarios, o en general de moradores, y aquellos que de una u otra manera se relacionaron con unos y otros, por razón de sus derechos e intereses inmobiliarios, demandan del Estado solidez y estabilidad en las situaciones legales inmobiliarias.

En ese sentido, quienes el 4 de agosto de 2001 habían accedido a una solución habitacional o de propiedad comercial, con arreglo a las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985, no pueden verse avocados de manera automática a enfrentar una nueva realidad legal para ejercer las facultades que adquirieron, ni tienen que soportar cargas que las leyes en cita no previeron.

Porque la dignidad e intimidad del grupo familiar, y el libre desarrollo de la personalidad de sus integrantes, al igual que las expectativas de aprovechamiento de un local comercial, requieren contar con la estabilidad jurídica que el artículo 58 les garantiza, en cuanto el desconocimiento de las situaciones individuales creadas desestabiliza al grupo familiar, y enfrenta al empresario a situaciones extremadamente costosas por no haber sido previstas[38].

No obstante, tal como lo prevé el artículo constitucional en cita, todos los derechos patrimoniales, incluyendo aquellos que recaen sobre los bienes privados, o que permiten la tenencia de unidades independientes de uso residencial y comercial, en cuanto funciones sociales que implican obligaciones, deben ceder ante intereses claros, y concretos de mayor jerarquía constitucional.

De suerte que la expresión “[t]ranscurrido el término previsto en el inciso anterior, sin que se hubiesen llevado a cabo las modificaciones señaladas” contenida en el inciso segundo del artículo 86 de la Ley 675 de 2001 será declarada exequible, en el entendido que esta disposición se aplica exclusivamente a las normas de orden público contenidas en esta ley.

En cuanto debe entenderse que en los sistemas de copropiedad que estaban vigentes cuando entró a regir la Ley 675, por razones de orden público social y económico i) opera la reserva legal relativa a la delimitación de los derechos individuales de contenido patrimonial, sin perjuicio de los derechos adquiridos, y ii) que los intereses privados involucrados en los sistemas de copropiedad deberán ceder ante el interés público o social.

Lo dicho en cuanto, sin adentrarse en el contenido de la ley, ha de entenderse que el orden público está interesado en la estabilidad de las relaciones jurídico patrimoniales, y que las facultades de uso y disfrute -que constituyen el elemento que hace reconocible y permite distinguir los derechos a la vivienda[39] y a la propiedad mercantil[40]- en la propiedad horizontal están dadas por las condiciones reales de aprovechamiento de los espacios independientes, y por la complementariedad que para la utilización de éstos representan los bienes comunes. Previstas en la ley y hechas realidad en los reglamentos.

De suerte que se habrá de establecer –por esta Corporación cuando así le corresponda y por los jueces de la República en ejercicio de su facultad constitucional de administrar justicia- cuales de las disposiciones de la Ley 675 de 2001 rigen en los sistemas de copropiedad vigentes, aunque las asambleas y copropietarios no convengan en incorporarlas a sus reglamentos, porque realizan la reserva legal en materia de propiedad sin desconocer las facultades que los propietarios, sus causahabientes y los terceros, vinculados a los regímenes de propiedad erigidos con arreglo a las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985, adquirieron.

Y, también se deberá establecer, cuales de éstas facultades deben ceder ante intereses de mayor entidad que la estabilidad que demandan las relaciones familiares, y la seguridad jurídica que requieren las actividades empresariales, las inversiones inmobiliarias, y el crédito; porque los intereses privados deben ceder ante el interés público o social.

Conviene, para el efecto, aclarar i) que el interés del consorcio de copropietarios, aunque de connotada importancia para la planificación de sistemas de producción atinentes a la satisfacción masiva de las necesidades sociales y económicas, es sólo uno de los intereses comprendidos en lo público y social que el Estado está en la obligación de desarrollar, ii) que en el Estado social de derecho tanto los intereses individuales, como los de grupo requieren ser promovidos y garantizados, con el propósito de mejorar la calidad de vida de los asociados y afianzar, tanto su autonomía e independencia como su capacidad de interrelación y desarrollo social y comunitario, y iii) que los intereses minoritarios, por ser los de mayor dependencia, demandan la especial protección del legislador.

## 5. Conclusión

La expresión “y tendrán un término de un (1) año para modificar, en lo pertinente sus reglamentos internos, prorrogables por seis (6) meses más, según lo determine el Gobierno Nacional”; contenida en el inciso primero del artículo 86 de la Ley 675 de 2001 no quebranta los artículos 2°, 4° y 58 constitucionales, en el entendido que las asambleas y copropietarios deberán sujetarse a sus reglamentos vigentes para modificar en lo pertinente sus estatutos. Y el aparte “[t]ranscurrido el término previsto en el inciso anterior, sin que se hubiesen llevado a cabo las modificaciones señaladas” contenido en el inciso segundo de la misma disposición, tampoco quebranta tales disposiciones, en el entendido que la previsión se aplica exclusivamente a las normas de orden público contenidas en la ley.

De modo que los edificios y conjuntos que el 4° de agosto de 2001 habían sido constituidos como propiedad horizontal mediante el registro de la escritura pública, contentiva del reglamento de copropiedad y de los documentos a que hacen referencia los artículos 4° y 6° del Decreto 1365 de 1986, seguirán rigiéndose por la misma normatividad, salvo que sus copropietarios, en sujeción a sus reglamentos de copropiedad, convengan en regirse por las

disposiciones de la Ley 675 de 2001 y, para el efecto, haciendo uso de su poder de determinación modifiquen sus estatutos. Y respecto de las previsiones de la ley de orden público, que con prescindencia de la voluntad de los copropietarios y de los consorcios rigen como lo dispone la ley.

Porque el Estado no puede prescindir de la justicia interna y propia con que cuentan los propietarios y las asambleas de los edificios o conjuntos, como depositarias de la voluntad común, para valorar la conveniencia o inconveniencia de alterar las condiciones jurídico patrimoniales existentes, de frente a las situaciones económicas y sociales que efectivamente comparten.

Salvo en defensa de intereses de orden público social y económico, de mayor jerarquía constitucional que la estabilidad que demandan las situaciones jurídicas patrimoniales, que deberán valorarse y ponderarse, previa confrontación de las diferentes disposiciones de la Ley, asunto que no le correspondía a esta Corporación abordar, como quedó explicado.

## VI. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE la expresión “y tendrán un término de un (1) año para modificar, en lo pertinente, sus reglamentos internos, prorrogables por seis (6) meses más, según lo determine el Gobierno Nacional” contenida en el inciso primero del artículo 86 de la Ley 675 de 2001, en el entendido que estas modificaciones deben hacerse conforme a las disposiciones de los reglamentos de propiedad horizontal existentes en el momento de la vigencia de esta ley.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE la expresión “Transcurrido el término previsto en el inciso anterior, sin que se hubiesen llevado a cabo las modificaciones señaladas”, en el entendido que esta disposición se aplica exclusivamente a las normas de orden público contenidas en esta ley.

TERCERO.-INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo sobre el aparte “dentro del plazo legal establecido en el inciso primero de este artículo sin que se haya realizado el procedimiento voluntario de adaptación” contenido en el Parágrafo transitorio del artículo 86 de la Ley 675 de 2001, por ineptitud sustancial de la demanda.

Cópiese, notifíquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT  
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS  
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ  
Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO  
Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL  
DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que los H. Magistrados doctores Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araujo Rentería, no firman la presente sentencia por cuanto se encuentran en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ  
Secretaria General

-----  
[1] Sobre los requisitos mínimos de las demandadas de inconstitucionalidad para decidir de fondo se puede consultar la sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

[2] En la sentencia C-894 de 2001 M.P. Alvaro Tafur Galvis esta Corte se declaró inhibida para decidir de fondo "(..) primero, porque la disposición no establece el contenido normativo en el sentido y alcance que el actor pretende y, segundo, porque para el contenido normativo efectivamente verificado en la norma acusada, se carece de concepto de violación (..)".

[3] Respecto de la irretroactividad de la ley en el Derecho Romano y en el derecho medieval se puede consultar la sentencia C-549 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[4] "(..) El interés social exige, pues, para que la legislación más reciente produzca todos sus efectos bienhechores, que se aplique en el mayor número posible de casos y, en consecuencia, también a las relaciones nacidas antes de su publicación. Sin duda esta aplicación lesionará ciertas esperanzas. Pero el progreso se compra a este precio y, por otra parte, nadie puede sentirse realmente lesionado por ésta extensión de la ley, si no se lo despoja de ningún derecho adquirido. Contra el derecho adquirido, al contrario, la ley nueva no puede nada; su fuerza expira allí donde se encuentra un derecho verdadero, consagrado por la antigua ley bajo cuyo imperio ha nacido. Al afectar este derecho, la ley nueva no sería ya una causa de progreso social, sino de desorden pues se exterminaría toda seguridad de las transacciones, y la ley llegaría a ser obligatoria aún antes de existir, lo cual sería injusto y contrario, tanto al buen sentido como a la idea misma de publicación -destaca el texto-

(..) En virtud de éste análisis se ve que si la ley, en principio, no es retroactiva, no es absolutamente exacto decir, como lo hace el art 2, que sólo dispone para el porvenir ya que en cierta medida rige el pasado mismo, al pasado que no es, si esta expresión es permitida, constitutivo de un orden adquirido. O, como se ha dicho en otros términos, la ley nueva no se extiende únicamente a los hechos futuros que se producen sin ninguna relación con un hecho anterior, sino que también puede regir los hechos futuros que deriven de los pasados. De esta manera la dificultad no es tan grande, pues resiste en definitiva, en una distinción de lo que se llama comúnmente derechos adquiridos o expectativas." -"Traité de droit civil de Baudry-Lacantinerie, bajo la redacción de Houques-Fourcade", citado por Bonnetcase Julien "Tratado

Elemental de Derecho Civil” Editorial Pedagógica Iberoamericana, Colección Clásicos del Derecho, página 78.

[5] “ (...) Debe condenarse la noción clásica del derecho adquirido y substituirse por la situación jurídica concreta, ya que la noción de expectativa cede por sí misma su lugar a la situación jurídica abstracta.

(..)El criterio de la no-retroactividad de las leyes consiste en el mantenimiento de las situaciones jurídicas concretas (...) Nuestra teoría exige el respeto de todos los derechos patrimoniales, tanto reales como personales nacidos bajo el imperio de la legislación antigua. (...) Si bajo el imperio de la ley antigua nació una obligación por haber funcionado una fuente de las obligaciones consagradas por aquella, tal obligación subsistirá con los caracteres y efectos que le atribuía la ley antigua. Lo mismo ha de decirse respecto a los derechos reales, cualquiera sea su naturaleza, considerados tanto en su naturaleza como en su alcance. Rechazamos absolutamente la distinción presentada por Baudry-Lacantinerie y Houques-Fourcade entre la existencia del derecho y el ejercicio del mismo. Tal distinción nos conduce, de hecho, a una concepción meramente formal de la no retroactividad -idem, páginas 80 a 85-.

[6] Desde 1811 hasta 1858 el derecho de propiedad fue regulado en las diversas constituciones con la advertencia de que nadie podía ser despojado de lo suyo, salvo el caso de necesidad pública y con indemnización. Al respecto consultar Pérez, Francisco de Paula, Derecho Constitucional Colombiano, Quinta Edición. Ed. Lerner. Bogotá, 1962.

[7] Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, 28 de octubre de 1925, Gaceta Judicial Tomo XXXII, páginas 73 a 75.

[8] Citada en Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia de agosto 11 de 1988, M.P. Jairo Duque Pérez.

[9] Sobre la aparente contradicción en que habría incurrido el Constituyente de 1936, por haber definido el derecho de propiedad como privado y función social a la vez, se pueden consultar, entre otras, Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencias de 11 de agosto de 1988 M.P. Jairo Duque Pérez; septiembre 14 de 1989 M(s) P(s) Hernando Gómez Otálora, Jaime Sanín Greiffenstein y Dídimo Páez; noviembre 9 de 1989 M.P. Fabio Morón Díaz; febrero 1° de 1990 M(s) P(s) Hernando Gómez Otálora, Jaime Sanín Greiffenstein.

[10] Idem, además Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia de marzo 10 de 1938 M.P. Juan Francisco Mújica, Gaceta Judicial Tomo XLVI, abril de 1938, páginas 193 a 196, sentencia C-595 de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz..

[11] Sentencia C-595 de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz, en igual sentido C-066 de 1933 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C- 074 de 1993 M.P. Ciro Angarita Barón, C-589 de 1995 Fabio Morón Díaz.,

[12] Sobre la necesidad de interpretar la Carta Política en conjunto, con el objeto de que ninguna de sus disposiciones resulten vulneradas por un entendimiento sesgado, se puede consultar entre otras la sentencia C-560 de 1994. Y en materia de interpretación sistemática de las disposiciones que propenden por la construcción de un orden social justo y la efectiva vigencia del Estado social de derecho en procura de que los asociados accedan a la vivienda y conserven su derecho en condiciones de dignidad se pueden consultar las sentencias C-481 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-700 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-747 de 1999 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, C-955 y C-1140 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Y respecto de la directa relación que existe entre el ejercicio del derecho de propiedad y los derechos a la igualdad, intimidad y libre desarrollo de la personalidad se pueden consultar, entre otras, T-233 de 1994 M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-035 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara y T-216 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz .

[13] En la sentencia C-252 de 1998 M.P. Carmenza Isaza de Gómez, la Corte estudió la conformidad con la Carta Constitucional del artículo 2229 (parcial) del Código Civil y concluyó que ésta norma, al igual que el artículo 694 del Código de Comercio, aunque constitucionales respecto de la regulación del contrato de mutuo, debía entenderse que en su aplicación estaban sujetas a la normatividad constitucional, sobre el derecho de acceso a la vivienda digna, “que impide, en principio, la aplicación automática de las normas civiles y comerciales que regulan la misma actividad, en forma general.”; en la sentencia C-383 de 1999 M.P. Alfredo Beltrán Sierra la Corte declaró inexecutable la expresión “procurando que ésta también refleje los movimientos financieros de la tasa de interés en la economía, contenida en el literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, porque la autodefinición del Estado, como social de derecho, comporta para las autoridades públicas establecer “las condiciones necesarias para hacer efectivo” el derecho a la vivienda digna, en cuanto el respeto a la dignidad humana de todos los habitantes del territorio nacional, exige la “plena vigencia de los derechos fundamentales incluidos los de contenido social, económico y cultural”.

[14] El principio de la seguridad jurídica y su proyección en el respeto de los derechos adquiridos, como también lo relativo a la confianza que el ordenamiento debe infundir a la actividad económica en general y a los individuos en particular puede consultarse, además, en las sentencias C-543 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-147 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-604 y 926 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-619 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C-058 de 2002 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

[15] Entre otras, sentencias C-606 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón, C-350 de 1994 Antonio Barrera Carbonell, y C-251 de 2001 Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández –salvamento de voto Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil-.

[16] Sentencia C-374 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[17] Sentencia C-318 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[18] “La principal y única diferencia trascendente entre las dos leyes radica en que la propiedad horizontal constituida bajo la ley 16 de 1985 genera por disposición legal (art.3) una persona jurídica sin ánimo de lucro, distinta de los propietarios de los bienes de dominio particular, cuyo objeto es la administración de los bienes de uso común. En la ley 182 de 1948 la formación de la persona jurídica es potestativa (art. 11)” -Derecho Civil-Derechos Reales Arturo Valencia Zea, Alvaro Ortíz M. Décima Edición, Editorial Temis, Bogotá, 1996, página 196.

Y otra diferencia, de menor significación, según opinión del mismo tratadista, radica en que la Ley 16 de 1985 permitía desafectar los bienes comunes no indispensables por decisión de las 4/5 de los votos que integran la Asamblea de Copropietarios. Lo anotado, porque, según el mismo autor, ninguna consecuencia se sigue de haber radicado la propiedad de los bienes comunes en la persona jurídica, en los términos de los artículos 3° y 7°, ya que por estar los elementos comunes necesariamente unidos a los bienes privados, tal titularidad resulta imposible, “[e]n consecuencia una conclusión clara del art. 3° de la Ley 16 de 1985 es la de que semejante texto no pretendió crear un sistema nuevo y diferente del de la ley 182 de 1948. La persona jurídica que se menciona no es dueña del edificio ni de los bienes comunes (...). ¿Cuál entonces el alcance del citado art. 3° de la ley 16 de 1985? No puede ser otro que el previsto ya por el art. 11 de la ley 182 de 1948, que dice: Los propietarios de los diversos pisos o departamentos en que se divide un edificio podrán constituir una sociedad que tenga a su cargo la administración del mismo..”; es decir el contenido de la sociedad es la administración del bien. En realidad se trata de una corporación o asociación que no persigue repartir utilidades a sus asociados y que busca la correcta administración de los bienes comunes de la propiedad horizontal.” Obra citada páginas 197 y 196.

[19] “Los diversos tipos de un edificio y los departamentos en que se divide cada piso, así como los departamentos de la casa de un solo piso, cuando sean independientes y tengan salida a la vía pública directamente o por un pasaje común, podrán pertenecer a distintos propietarios, de acuerdo con las disposiciones de esta ley. El título podrá considerarse como piso o departamento

los subsuelos y las buhardillas habitables, siempre que sean independientes de los demás pisos y departamentos” -artículo 1º Ley 182 de 1948-.

[20] “La llamada propiedad horizontal, que se rige por las normas de la Ley 182 de 1948 y del presente estatuto, es una forma de dominio que hace objeto de propiedad exclusiva o particular determinadas partes de un inmueble y sujeta las áreas de éste destinadas al uso o servicio común de todos o parte de los copropietarios de aquellas al dominio de la persona jurídica que nace conforme con las disposiciones de esta ley” –artículo 1º Ley 16 de 1985-.

[21] “El dominio (que se llama también propiedad) es un derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley y contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad” . Al respecto consultar la sentencia C-595 de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[22] “De conformidad con lo dispuesto en la Ley 182 de 1948 los bienes destinados al uso o servicio común mientras conserven este carácter son inalienables e indivisibles, separadamente de los bienes privados (..) artículo 7º Ley 16 de 1985-.

[23] Las relaciones de vecindad en las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985, por la destinación de las unidades puede consultar en la sentencia T-1062 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Galvis.

[24] La utilización del bien se suele definir como “el significado práctico de la propiedad” –Calo Emanuele y otro, Traducción de José María de la Cuesta Saenz, La Multipropiedad, Editorial de Derecho Reunidas, Madrid 1985, página 45.

Sobre este particular escriben Papaño José Ricardo y otros, “Cuando se planifica la construcción de un edificio es necesario decidir qué destino tendrán sus unidades. Esto debe ser así, pues son diferentes los requisitos constructivos que cada dependencia deberá cumplir según la propiedad que el propietario le asigne. La atribución del destino es una circunstancia que el reglamento de copropiedad y administración deberá contener, porque así lo dispone el art. 3, inc. 5, del decr. regl.18.739/49” –obra citada página 36-.

También se puede consultar la Teoría del Espacio Vital, atribuida a Bonfante en Calegai de Grosso Lidia, Derechos Reales, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998, página 370.

[25] En relación a la necesaria unanimidad sobre las decisiones de asamblea respecto de asuntos que recaigan sobre la alteración de las condiciones de uso de los inmuebles se puede consultar a Racciati Hernán, quien cita a Eduardo Laje, Mario Bendersky, Laquis y Siperman, Nobile y Visco, Frédéric y Denis, Zurfluh –obra citada páginas 158 y 159.

En otras legislaciones como la española y la italiana, normas expresas disponen que para la validez de las decisiones que involucren derechos privados, aunque relativas a los bienes comunes, se requiere la aceptación expresa del afectado –artículo 11 Ley 8 de 1999, artículo 1120 del Código Civil Italiano.

También las leyes uruguaya y chilena exigen la decisión unánime de los asistentes a la asamblea para que la copropiedad pueda ordenar innovaciones, mejoras u obras que alteren la arquitectura del edificio o conjunto, en tanto el Código Italiano y la ley argentina permiten hacer innovaciones con la aquiescencia de la mayoría –cualificada en el derecho italiano-, pero en uno y en otro caso se reconoce a la minoría el derecho de veto de las obras contrarias a la ley o al reglamento, representan un costo excesivo para los copropietarios o perjudican la solidez, salubridad y seguridad del Edificio.

La Ley española 8 de 1999, modificó en este aspecto la Ley 49 de 1960, dándole validez a los acuerdos mayoritarios para adelantar obras no requeridas para la conservación, habitabilidad y seguridad del inmueble, pero absolvió al propietario disidente de la obligación de contribuir a realización de las mismas cuando el costo exceda el importe de tres mensualidades de las cuotas comunes, incluso en el caso de que no pueda ser privado de su beneficio. -artículo 11- –consultar Caballero Gea José Alfredo, Propiedad Horizontal- Comunidades de Copropietarios, Dickinson Madrid 1999.

El asunto también fue regulado en la Ley 16 de 1985, porque a tiempo que el artículo 6° permitía a la asamblea aprobar con las 4/5 partes de los votos que la integran la desafectación de los bienes comunes no indispensables, advertía a dicho órgano sobre la necesidad de examinar e indemnizar el perjuicio que la decisión pudiera ocasionar a los propietarios de bienes privados, dejando a salvo el derecho del copropietario de acudir ante la justicia.

[26] Previsiones aplicables a las copropiedades constituidas en los términos de la Ley 16 de 1985, según lo disponía el artículo 7° de tal normatividad.

[27] “(..) Si, en cambio, no se crea la persona jurídica, no por ello la copropiedad existente se hallará limitada en el ejercicio de sus derechos subjetivos, como el de instaurar las acciones pertinentes con motivo de cualesquiera situaciones litigiosas en las que pueda verse envuelta. Pero para eso no sería menester que se acompañaran a la demanda correspondiente las copias de las escrituras registradas que acrediten la titularidad del dominio de todos y cada uno de los copropietarios, pues tal cosa en la práctica haría imposible o dificultaría formular cualquier demanda, sobre todo en conjuntos residenciales, muy comunes hoy en día, en los que los copropietarios resultan ser muy numerosos. Por consiguiente bastaría con acreditar que se produjo de conformidad con la ley, el reglamento de copropiedad (arts. 11 y 12 Ley 182 de 1948), el que evidentemente obra en el expediente (..)” Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, Jurisprudencia y Doctrina, Tomo XIV, N° 161, mayo de 1985.

[28] Las facultades de las asambleas de copropietarios han sido abordados por la jurisprudencia constitucional, desde la potestad reguladora de los órganos previstos en la propiedad horizontal, concluyendo que éstos solo tienen facultades administrativas que se concretan en la adopción de medidas tendientes a garantizar la seguridad, exigencia y conservación de las zonas comunes, sin que puedan desconocer los derechos constitucionales y legalmente protegidos de los copropietarios –sentencias T-233 de 1994, T-216 y 454 de 1998 y T- 418 de 1999-.

[29] Consultar además s C-145 y 180 de 1994; C-447 y 585 de 1995; C-021 y 103 de 1996.

[30] En la sesión ordinaria del 19 de junio de 2000, una vez puesto a consideración de la Plenaria del Senado el Proyecto 136/99, el H. senador Carlos Corsi Otálora interpelló al Ponente, H. senador José Renán Trujillo García, a fin de que explicara la conveniencia del régimen propuesto, debido a las dudas que suscitaba en el interpellante la asociación que hacía el proyecto del régimen de propiedad horizontal con formas societarias. El siguiente es un aparte de la intervención: “ se está asociando la propiedad horizontal a una sociedad de responsabilidad limitada o anónima (..) porque cuanto se toma la teoría de la sociedad de que esto es equivalente a cualquier sociedad y prima el accionista mayoritario como en cualquier sociedad, se dan casos de enormes conflictos porque el que tiene el 51% de los coeficientes le impone su voluntad al 49% de los convivientes y si a él no le gusta un jardín o una zona, impone el coeficiente y resulta que se trata de convivientes, no es una sociedad anónima, no es una suma de capitales, fíjese que hay un factor humano de fondo y entonces ponga usted un edificio de propiedad horizontal donde hay 40 apartamentos y el coeficiente lo tiene un señor que tiene el 51% porque es inversionista en propiedad raíz y le impone sus caprichos a los otros 20 propietarios con él (..) y se vuelve un dictador del edificio o del centro comercial, eso es grave (..)”-Gaceta del Congreso 254 11 de julio de 2000 página 52 -.

[31] “Cada propietario puede enajenar su piso o departamento, hipotecarlo, darlo en anticresis y arrendamiento sin necesidad del consentimiento de los propietarios de los demás pisos o departamentos. Dividido el inmueble, en los casos previstos en el artículo 14 de esta ley, subsistirá la hipoteca o gravamen” –artículo 8° Ley 182 de 1948-.

[32] El artículo 25 de la Ley 675 de 2001 dispone que los coeficientes definen la proporción de los derechos de los titulares de unidades privadas sobre los bienes comunes, el porcentaje de participación en la asamblea y el índice de participación en las expensas. Y el artículo 26 dispone que los coeficientes se establecen en proporción al valor de cada área privada sobre el edificio o conjunto.

En el régimen de las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985 el derecho de cada propietario sobre los bienes comunes, y el monto con que cada unidad debía contribuir a las expensas comunes y a las reparaciones mayores se estableció conforme al valor de la unidad sobre el resto del edificio o conjunto -artículos 4°, 5° y 15-; asunto reglamentado por el Decreto 1365 de 1986 disponiendo que, salvo pacto en contrario, las decisiones en las asambleas debían adoptarse por la mayoría de los votos de los asistentes –artículos 13 y 23.

[33] “Parágrafo 4°. El reglamento de administración de la propiedad horizontal no podrá contener normas que prohíban la enajenación o gravamen de los bienes de dominio privado, ni limitar o prohibir la cesión de los mismos a cualquier título” -artículo 5° Ley 675 de 2001- En igual sentido artículos 8° de la Ley 182 de 1948 y 7° de la Ley 16 de 1985, nota 32-..

[34] El numerus clausus es una doctrina que atribuye a la ley la creación de los derechos reales, su definición, contenido, modos de adquisición, transferencia y extinción, en oposición de la doctrina del numerus apertus que reconoce en la autonomía de la voluntad la facultad de crear derechos reales, los que, para ser oponibles a terceros requieren de publicidad formal.

[35] Con miras a generalizar y facilitar el acceso a la propiedad inmobiliaria, con instrumentos acordes a la situación económica y social, en las legislaciones se han diseñado múltiples esquemas de aprovechamiento inmobiliario con elementos compartidos. En los Estados Unidos e Inglaterra, por ejemplo, existen las cooperative apartment plan of home ownership; en éstas el inmueble se construye por aportes y la utilización de los espacios se realiza en virtud de un contrato del consorcio con los aportantes, cesible y de larga duración.

La modalidad de propiedad horizontal, esto es propiedad individual sobre las unidades y comunidad compartida sobre los bienes comunes ha sido adoptada y opera, entre otros países, en Alemania, Austria, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, España, Etiopía, Francia, Guatemala, Honduras, Italia, Japón, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Rumania, Uruguay y Méjico.

En Francia, Alemania (Wohnungseigentum o Teileigentum) y España (–artículo 24 Ley de 1960 reformada por la Ley 8 de 1999) opera tanto el sistema cooperado o asociado como el de propiedad individual -consultar La Multipropiedad, Calo Emanuele y Otro, Edersa, Madrid 1985; Valencia Zea, ob cit, página 192, Racciati Hernán “Propiedad por Pisos o Departamentos”, 3° edición, Depalma, Buenos Aires 1975, página 13; L.Prats Albentosa, La Propiedad Horizontal, en “Derecho Civil. Derechos Reales y Derecho Inmobiliario Registral” Tiratn Lo Blanch, Valencia 2001, páginas 283 y SS; Díez-Picazo Luis y Gullón Antonio, Sistema de Derecho Civil, Volumen III, Quinta Edición, Tecnos, Madrid, 1994, páginas 96 y os p

[36] Sentencias C-309 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-663 de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[37] Sentencia C-280 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero –en esta oportunidad la Corte consideró contrario a los artículos 13 y 16 constitucionales imponer a los servidores públicos, de manera general, la obligación de obtener autorización escrita y previa del jefe de su respectivo organismo para solicitar u obtener créditos u otorgar garantías de los establecimientos de crédito-.

[38] El 8 de octubre de 1999 el Ministro de Desarrollo Económico sometió a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley “por medio del cual se regula el régimen de propiedad horizontal”, al que le correspondió la numeración 136/99 Senado, 305/2000 Cámara.

Para el efecto el Ministro en cita expuso a las cámaras legislativas la necesidad de i) regular “los nuevos desarrollos urbanísticos que integran usos mixtos”, ii) adelantar “la construcción de grandes proyectos”, ii) terminar con la “insólita dualidad de regímenes”, iii) “aclarar la representación de la copropiedad y evitar el traslado del derecho de propiedad de los bienes comunes a una persona jurídica” y .iv) “establecer “sistemas claros en materias de quórum, mayoría y mayorías calificadas, para temas de interés crucial para los copropietarios”. Y en los informes de ponencia no se adicionaron las motivaciones. Sobre quórum mayorías ver nota 31

-Gacetas del Congreso 364 de 1999, 78, 217, 234 y 328 de 2000; 65, 210, 262, 269, y 327 de 2001.

[39] Sentencia C-251 de 2002, M(s). P(s). Eduardo Montealegre Lynett y Clara Ines Vargas Hernández . En igual sentido consultar C-006 de 1992, C-221 y 350 de 1994, C-350 de 1994, T-669 de 196 y C-309 de 1997.

[40] Sentencias C-309 de 1996, C-483 de 1996, C-663 de 1996, C- 535 de 1997, C-188 de 1998, C-252 de 1998, C-579 de 1999.

# CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia C-522/02

Referencia: expediente D-3830

Revisión de constitucionalidad de los artículos 3º, 25 y 37 (parciales) de la Ley 675 de 2001.

Actores: Gustavo Cristo Saldivia y Hugo Toro Londoño

Magistrado Ponente:

**Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO**

**Bogotá, D.C., diez (10) de julio de dos mil dos (2002).**

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecido en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Gustavo Cristo Saldivia y Hugo Toro Londoño, interponen la acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 3º, 25 y 37 (parciales) de la Ley 675 de 2001, *por la cual se expide el régimen de propiedad horizontal*.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso de constitucionalidad, la Corte procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

### II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcriben las disposiciones acusadas y se subrayan los apartes objeto de la demanda.

Ley 675 de 2001

*Por la cual se expide el régimen de propiedad horizontal*

**ARTÍCULO 3º. DEFINICIONES:** Para los efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:

... ***Coefficientes de propiedad:*** Indices que establecen la participación porcentual de cada uno de los propietarios de bienes de dominio particular en los bienes comunes del edificio o conjunto sometido al régimen legal de propiedad horizontal. Define además su participación en la Asamblea de propietarios y la proporción con que cada uno contribuirá en las expensas comunes del edificio o conjunto, sin perjuicio de las que se determinen por módulos de contribución, en edificios o conjuntos de uso comercial o mixto.

**ARTÍCULO 25. OBLIGATORIEDAD Y EFECTOS:** ... Todo reglamento de propiedad horizontal deberá señalar los coeficientes de copropiedad de los bienes de dominio particular que integran el conjunto o edificio, los cuales se calcularán de conformidad con lo establecido en la presente ley. Tales coeficientes determinarán:

1. 1. ...
2. 2. El porcentaje de participación en la Asamblea General de propietarios.
3. 3. ...

**ARTÍCULO 37. INTEGRACION Y ALCANCE DE SUS DECISIONES. Parágrafo 2.** Todos los propietarios de bienes privados que integran el edificio o conjunto tendrán derecho a participar

en sus deliberaciones y a votar en ella. El voto de cada propietario equivaldrá al porcentaje del coeficiente de propiedad del respectivo bien privado.

### III. LA DEMANDA

Los ciudadanos demandantes consideran que las normas acusadas violan la Carta Política porque establecen una discriminación fundada en privilegios económicos.

Afirman que impugnan las normas de la participación derivada del coeficiente de propiedad porque vulneran el artículo 1º de la Ley Fundamental al establecer que Colombia es una república democrática, participativa y pluralista donde prevalece el interés general. El voto restringido fundado en los privilegios económicos es elitista y hace prevalecer el interés particular sobre el general, y por ende, desconoce el artículo superior.

De otra parte, consideran contrario el artículo 2º, en el que se establece como fines del Estado asegurar la vigencia de un orden justo, porque consagra una discriminación fundada en el poder económico, y ello dificulta la toma de decisiones, origina la lucha de clases y no asegura un orden justo.

Frente al artículo 5º de la Constitución Política reiteran el cargo por discriminación debido a que la vigencia de los derechos debe garantizarse sin distinción alguna, cargo que se concreta con la vulneración del artículo 13 superior por desconocimiento del derecho a la igualdad.

Además, consideran que se vulnera el derecho al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Carta Política porque en las actuaciones administrativas cada persona tiene el derecho a disentir con toda su capacidad de juicio y con toda su libertad. No se le puede condicionar ese juicio y esa libertad a la cifra que represente el coeficiente de copropiedad. Al consagrar en las normas demandadas el coeficiente de propiedad como índice de participación también se convierte en medida de juicio y raciocinio, es decir, en coeficiente de libertad y en coeficiente electoral.

Los ciudadanos demandantes sostienen que el artículo 58 de la Constitución al consagrar el derecho a la propiedad privada no establece una garantía para el mayor propietario ni tampoco permite crear una discriminación en cuanto al valor del voto por concepto de propiedad.

Por último, manifiestan que el artículo 103 de la Constitución, en el cual se establecen los mecanismos de participación no consagra el voto cualificado conforme a la propiedad privada. En la Carta Política el voto de cada propietario debe tener el mismo valor independiente del coeficiente de propiedad porque garantiza la participación en una Asamblea de copropietarios.

### IV. INTERVENCIONES

1. 1. El abogado Jaime Alejandro Moya, Vicepresidente Jurídico de la Cámara de Comercio de Bogotá, le solicita a la Corte declarar constitucional las normas demandadas porque en ninguna de ellas se establece una discriminación que vulnere el artículo 13 de la Carta Política.

Las normas demandadas hacen parte de un conjunto que tiene por fundamento la facultad que el artículo 334 de la Constitución Política le confiere al Estado de intervenir en la economía. En este sentido, la Corte Constitucional ha reconocido que el juicio de constitucionalidad por violación del principio de igualdad debe ser especialmente *laxo*, por cuanto la dirección del sistema económico requiere, en muchos casos, el establecimiento de tratos diferenciales, por ello, para demostrar la exequibilidad de las normas basta con comprobar si son razonables y si tienen alguna justificación.

La ley de propiedad horizontal utiliza el coeficiente de copropiedad tanto para asignar derechos de voto como para definir las obligaciones que le compete atender a cada uno de los propietarios derivadas de la administración de dicha propiedad. Este aspecto atiende a un criterio de justicia proporcional.

El sistema asegura que aquéllos que puedan verse afectados, en mayor medida, por la Asamblea de copropietarios, tengan la posibilidad de intervenir de manera más amplia en la discusión y adopción de tales decisiones.

El representante de la Cámara de Comercio afirma que el uso del coeficiente de propiedad no es una novedad establecida en la Ley 675 de 2001, sino que se ha utilizado en las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985, así mismo, este criterio forma parte del derecho civil y del derecho comercial cuando se reglamenta lo relacionado con las asociaciones comunitarias.

De otra parte, el representante de la Cámara de Comercio de Bogotá se interroga por el cargo de violación al debido proceso y afirma que no encuentra relación entre el contenido de la norma y una posible vulneración al artículo 29. Si se trata de pensar que la Asamblea General es un cuerpo deliberativo aparte de cada uno de los copropietarios, y por ello adopta decisiones sin permitir la participación de éstos para definir sus intereses, esto es una falacia, debido a que la Asamblea está conformada por los propios copropietarios y en ejercicio de sus funciones no pueden modificar o afectar los derechos de los mismos de manera definitiva, pues los actos de la Asamblea pueden ser impugnados ante la jurisdicción.

Por último, considera que la participación de los copropietarios en la Asamblea, prevista en la Ley 675 de 2001, simplemente está determinando las condiciones de ejercicio de uno de los derechos que se desprende del dominio que estas personas ostentan sobre las unidades privadas. El derecho a participar en los asuntos de la copropiedad es una de las facultades inherentes al dominio de las unidades privadas, a tal punto que el propietario no puede enajenar este derecho de manera independiente del dominio sobre la respectiva unidad privada.

Se trata entonces, de la regulación de una facultad específica del derecho de dominio sobre las unidades privadas, que en nada difiere de la regulación que el legislador puede efectuar de las facultades comunes de uso, goce y disposición. Los coeficientes de copropiedad garantizan una adecuada protección de la propiedad privada al ser determinados con base en el área construida de cada bien de dominio particular, con respecto al área total privada del edificio o conjunto.

2. 2. El abogado William Hernando Sabogal Torres, en representación del Ministerio de Desarrollo, solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de las normas demandadas porque con ellas no se establece ninguna discriminación, sino por el contrario, establece un criterio de proporcionalidad y equilibrio para proteger los derechos derivados del dominio patrimonial adquiridos con arreglo al derecho privado.

Respecto de los cargos por violación del derecho al debido proceso, los demandantes no explican ni la razón de tales afirmaciones ni tampoco se encuentra que de manera alguna las normas demandadas vulneran el contenido del artículo 29 de la Ley Fundamental, cuando en el párrafo transitorio del artículo 86 de la Ley 675 de 2001, el legislador asegura las situaciones jurídicas precedentes y establece que *"los procesos judiciales o arbitrales en curso a la fecha de expedición de esta ley o que se inicien con posterioridad a ella dentro del plazo legal establecido en el inciso primero de este artículo sin que se haya realizado el procedimiento voluntario de adaptación y que tengan que ver con la aplicación de los reglamentos de propiedad horizontal existentes y las leyes 182 de 1948, 16 de 1985, 428 de 1998 y sus decretos reglamentarios, se seguirán tramitando con arreglo a estas normas hasta su culminación"*.

Por último, el abogado considera que estas normas están dirigidas a proteger los derechos derivados del dominio patrimonial adquiridos con arreglo al derecho privado porque el derecho de propiedad se halla limitado, tal y como lo afirma la Corte Constitucional en Sentencias C-1043 de 2000 y T-547 de 1992.

3. El señor Sabas Pretelt de la Vega, Presidente de la Federación Nacional de Comerciantes, solicita a la Corte se declare la exequibilidad de las normas demandadas porque ellas desarrollan los principios de equidad y justicia, y preservan la protección constitucional del derecho de dominio y los derechos adquiridos dentro del postulado de seguridad jurídica.

En primer lugar considera que resulta necesario clarificar la imprecisión sobre la naturaleza de la propiedad horizontal en la que incurren los demandantes al olvidar que se trata de un derecho de dominio regulado por el derecho privado. Si bien es cierto que, una vez constituida legalmente la propiedad horizontal se crea una persona jurídica sin ánimo de lucro, cuyo objeto es administrar los bienes y asuntos comunes. La propiedad horizontal es una forma especial de dominio en la que concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes derivados y derechos de copropiedad sobre el terreno y demás bienes comunes, como claramente lo establece el artículo 1º de la Ley 675 de 2001. Al respecto la Corte Constitucional, en Sentencia T-035 de 1997, dijo:

*"Es una forma de dominio sobre unos inmuebles, en virtud de la cual una persona es titular del derecho de propiedad individual sobre un bien y, además, comparte con otros la titularidad del dominio sobre ciertos bienes denominados comunes, necesarios para el ejercicio del derecho que se tiene sobre el primero.*

*Los bienes comunes están compuestos por aquellos necesarios para la existencia, seguridad y conservación del conjunto, con los cuales se pretende facilitar el uso y goce de cada uno de los inmuebles por sus respectivos propietarios y demandan el uso ordinario para el cual existen, con un correlativo respeto a la utilización legítima por parte de todos los demás propietarios. En lo que hace a los bienes de dominio particular, se tiene que estos pueden ser utilizados con cierta libertad y autonomía por parte de sus propietarios, pero bajo la forma prevista por el reglamento de copropiedad o a falta de éste en consonancia con los propósitos para los cuales se encuentra destinado el edificio, dada su naturaleza (Ley 182 de 1948).*

*Esta forma de propiedad otorga, entonces, una serie de **derechos** al propietario de un bien, tales como gozar de los bienes comunes para aquello que fueron concebidos (circular u otros derechos similares) y su dominio se encuentra en cabeza de una comunidad (Ley 182 de 1948) o de una persona jurídica creada para ese fin (Ley 16 de 1985).*

*De otro lado, el régimen de propiedad horizontal impone también **obligaciones** para el propietario que tienen que ver con aquellas conductas cuya observancia resulta indispensable para que la modalidad de la propiedad cumpla a cabalidad sus objetivos. Son obligaciones de los propietarios, por ejemplo, pagar las cuotas (ordinarias y las extraordinarias) correspondientes para cubrir adecuadamente los gastos en que se incurra para mantener los bienes comunes, de manera que cumplan con sus finalidades.*

*Además, el régimen de propiedad horizontal puede imponer **limitaciones al ejercicio de la propiedad** que se tiene sobre el bien individual con el objeto de conservar la armonía de la comunidad o las características de la misma. Igualmente, podrá establecer restricciones a la destinación que se le otorgue al inmueble, más allá de las regulaciones que las autoridades hayan establecido para los usos del suelo del sector del cual se trate".*

En este sentido, es rasgo determinante de la propiedad horizontal, la existencia de un derecho porcentual de copropiedad sobre los bienes comunes del edificio o conjunto ligado al derecho de dominio individual y exclusivo sobre la unidad privada.

El legislador estableció el coeficiente de copropiedad como elemento esencial del derecho de dominio y como de referencia y correlación tanto para determinar las obligaciones pecuniarias a cargo de la unidad privada respectiva en relación con las expensas comunes, como su derecho correlativo a contar con una participación porcentual en la Asamblea General de propietarios.

Si todos los propietarios que integran el edificio o conjunto sometidos al régimen de propiedad horizontal tienen derecho a participar en sus deliberaciones, como lo prevé el artículo 37 de la Ley 675 de 2001, no se entiende por qué se habla de discriminación.

El Presidente de la Federación Nacional de Comerciantes considera que la propiedad horizontal como modalidad del derecho de dominio comparte su esencia y en tal virtud es un *derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra la ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa, se llama mera o nuda propiedad*<sup>[1]</sup>. Consecuencia de la naturaleza propia del derecho de dominio y del alcance de sus atributos, concretamente del de disposición, quien sea titular del bien privado que tenga mayor porcentaje de propiedad sobre los bienes comunes, mayor incidencia debe representar en las decisiones inherentes a su administración, y por ello, se explica que los coeficientes de copropiedad sean el criterio que establece la participación porcentual de cada uno de los propietarios.

Los demandantes consideran que la propiedad horizontal es una entidad sin ánimo de lucro (artículo 33 de la Ley 675 de 2001) y que se rige para su sostenimiento por el principio de justicia distributiva, en la que quien tiene más aporta más y quien tiene menos aporta menos, por ello, no se puede comparar con una sociedad lucrativa en la que cada uno de sus miembros vota según el número de acciones. El Presidente de la Federación Nacional de Comerciantes sostiene que esta interpretación es equivocada, toda vez, que confunde la circunstancia de que para la administración de los bienes e intereses comunes se constituye una persona jurídica sin ánimo de lucro con el presupuesto mismo de que la propiedad horizontal es un derecho de dominio con sus consecuentes características.

El uso del coeficiente de propiedad como criterio para distribuir derechos y deberes responde cabalmente al derecho a la igualdad que exige *el mismo trato para los entes y hechos que se encuentren cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación respecto de los que representen características iguales*<sup>[2]</sup>. El análisis de constitucionalidad por violación del principio de igualdad carecería de justicia y razonabilidad si pretendiera exigir mayores obligaciones económicas a los propietarios con base en el coeficiente pero restarles poder de disposición cuando se trata de deliberar esta sería una conclusión desproporcionada e inequitativa.

Las normas acusadas, continúa el interviniente, pretenden garantizar el derecho de propiedad previsto en la Constitución Política y por ello afirma que: *"es pertinente simplemente señalar que de acuerdo con las previsiones legales de los artículos 32 a 36 de la Ley 675/2001, una vez constituida la propiedad horizontal legalmente, se origina una persona jurídica sin ánimo de lucro cuyo objeto es el de administrar correcta y eficazmente los bienes y servicios comunes, manejar los asuntos de interés común de los propietarios de bienes privados y cumplir y hacer cumplir la ley y el reglamento de propiedad horizontal, cuyo órgano supremo de dirección es la asamblea general de propietarios. Esta persona jurídica tiene por fin último la adecuada administración de los bienes comunes, de los cuales no es dueña, pues los mismos pertenecen directamente a los propietarios de los bienes privados de acuerdo con el respectivo coeficiente de copropiedad sobre los bienes comunes y en tal medida. La circunstancia de que esta persona jurídica sea 'sin ánimo de lucro' únicamente implica que no esté configurada para repartir entre los propietarios las utilidades obtenidas en su ejercicio, sin que de ello pueda colegirse que se desvirtúan los derechos inherentes a los titulares de las unidades privadas en relación con la copropiedad sobre los bienes comunes y sus diversas implicaciones ya referenciadas"*.

Por último, el señor Pretelt concluye que el desconocer el coeficiente de propiedad como criterio para la definición de derechos y deberes de los integrantes de la comunidad de propiedad horizontal alteraría por completo el sentido de la Ley 675 de 2001 así como la tradición jurídica consagrada en las leyes anteriores, que persiguen el desarrollo de los

---

<sup>[1]</sup> ORTIZ MÁRQUEZ, Julio, *Comentarios a las instituciones de Gayo*, Ed. Rosaristas, Bogotá, 1985, p. 204.

<sup>[2]</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-345 de 1993.

principios de justicia y equidad en la distribución de cargas y derechos inherentes a la modalidad de dominio preservando adicionalmente la seguridad jurídica y los derechos adquiridos.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional declarar exequibles las normas demandadas porque el criterio de coeficiente de propiedad se funda en el derecho privado y los argumentos de los demandantes pretenden la aplicación del derecho público, y derivar del principio de soberanía popular una forma de participación diferente a la naturaleza del vínculo que existe en la propiedad horizontal, por ello, nada tiene que ver y no son admisibles las figuras del derecho público para realizar el juicio de igualdad a las normas impugnadas.

El coeficiente de propiedad cumple con la finalidad de definir la participación porcentual de cada uno de los propietarios de bienes de dominio particular en los bienes comunes del edificio o conjunto; también definir la participación en la Asamblea de propietarios y establecer la proporción con que cada propietario debe contribuir a las expensas comunes del edificio o conjunto. En este orden de ideas, el señor Procurador afirma que la finalidad de los índices de copropiedad es la de otorgarle a los propietarios una serie de derechos sobre los bienes comunes, que en desarrollo del principio de igualdad, deben ser proporcionales a la extensión y al precio de las unidades inmobiliarias.

En consecuencia, el Jefe del Ministerio Público desestima el cargo por violación del derecho a la igualdad debido a que las normas dan un trato diferente a los propietarios que se hallen en situaciones de hecho diferentes porque poseen un índice de la construcción distinta, por lo tanto, son situaciones fácticas diferentes. Por ello en las normas demandadas, lo que en realidad se garantiza es el derecho a la igualdad de los propietarios de unidades privadas al disponer que todos serán copropietarios de las zonas comunes y que todos lo serán en la proporción que corresponda a la extensión de sus respectivas áreas de propiedad particular. Las normas demandadas no desconocen el derecho de propiedad sino que lo reafirman. Tampoco desconocen el derecho de participación porque todos y cada uno de los propietarios pueden intervenir en las decisiones de la Asamblea General pero de una forma proporcional al porcentaje de copropiedad que cada uno ostenta.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Los demandantes consideran que las normas de propiedad horizontal al establecer la participación porcentual de los propietarios conforme al coeficiente de propiedad consagran una distinción fundada en los privilegios económicos y por ello desconocen la vigencia de un orden justo, democrático, participativo y pluralista. De otra parte, afirman que al vincular la participación de las personas copropietarias al índice del coeficiente de propiedad se reduce al ser humano en su capacidad de expresión y libre pensamiento al atar sus posibilidades de deliberación al coeficiente de propiedad. Los preceptos demandados desconocen principios rectores del régimen democrático al imponerle límites injustificados al derecho de participación ciudadana cuando la Carta Política no consagra en ninguno de sus artículos la figura del voto restringido y mucho menos en atención al poder económico de las personas.

La solicitud de inexecutable de los apartes de las normas demandadas se realiza con el propósito de garantizar la participación de los copropietarios, en igualdad de condiciones, de conformidad con el principio democrático de una persona un voto.

2. Tanto los intervinientes, como el Procurador General de la Nación, coinciden en solicitarle a la Corte Constitucional declarar exequibles las normas demandadas porque la relación existente entre el coeficiente de propiedad y el porcentaje de participación es un vínculo derivado del derecho de propiedad, que no puede separarse del dominio del bien y por ello es un atributo del ejercicio de la propiedad que se rige por el derecho privado y no por el derecho público como lo pretenden los demandantes.

## Problema Jurídico

3. De los argumentos expuestos corresponde a la Corte Constitucional establecer si las normas de propiedad horizontal que definen derechos y deberes de los copropietarios con base en el criterio de coeficiente de propiedad establecen una discriminación que vulnera el derecho a la igualdad, al debido proceso, a la participación ciudadana y a la vigencia de un orden justo y democrático.

Los aspectos que deben ser considerados para informar el estudio de la participación de los individuos en las copropiedades, parte de determinar si el establecimiento de un sistema de voto ponderado en la toma de decisiones en el régimen de propiedad horizontal, desconoce el derecho de participación y si establece una discriminación injustificada. En este sentido, al exponer los demandantes el argumento de que en una sociedad democrática no pueden existir formas de voto ponderado, la Corte Constitucional debe empezar por el análisis del significado de la regla *una persona un voto* que al parecer es el fundamento de la dinámica de las organizaciones democráticas. En caso de que esta Corte encuentre que sí procede, en algunas organizaciones, la existencia del voto ponderado examinará el estudio del mecanismo de coeficiente de propiedad horizontal como medio para establecer el porcentaje de participación en el régimen de propiedad horizontal y así, poder definir la constitucionalidad de los apartes normativos demandados.

### **El constitucionalismo y los derechos civiles y políticos**

4. El reconocimiento de derechos subjetivos como fuente de legitimidad de la organización política, como fin del ejercicio del poder y como límite de la acción pública se sintetiza en el principio de suma libertad en el que se reconoce que los individuos pueden hacer todo lo que no está expresamente prohibido, en tanto, que los servidores públicos, atados al principio de estricta legalidad, tan sólo pueden hacer lo que la ley les permite hacer. La relación entre gobernantes y gobernados es el vínculo del que se ocupa la ciencia política, la teoría del Estado y el derecho público.

El estudio de los límites en el ejercicio del poder y la definición de facultades de las autoridades, son los temas catalogados como propios del derecho público. La relación entre el Estado y los individuos, la fuente de legitimidad de los mandatos políticos y el uso legítimo de la fuerza configuran los temas de reflexión de la democracia política.

Dentro de los aspectos que se consideran centrales en los análisis sobre el poder político y su ejercicio, se encuentra lo relativo a la justificación del poder. Responder a la pregunta de por qué unos mandan y por qué otros deben obedecer distingue la existencia de un régimen político *de facto* de uno de derecho. La voluntad popular como única fuente de legitimidad del poder político resulta del reconocimiento de la libertad e igualdad como atributos de la condición humana que deben garantizarse en la vida colectiva. De allí, que sólo los límites impuestos por la misma voluntad sean los que adquieren la condición de validez.

Sin embargo, el desafío que surge una vez se admite como única fuente de legitimidad del ejercicio del poder de gobernar el origen popular del mandato, es el diseño de los mecanismos y del sistema que mejor garantice la participación de los integrantes de la comunidad política. Los debates entre el liberalismo y la democracia así lo reflejan. ¿Quién, cómo y qué tanto puede participar para definir los destinos políticos de una comunidad? Son los temas que en un régimen democrático se resuelven a favor de la idea central de que cada persona goza de una igual dignidad y condición por lo cual, sus intereses y preferencias merecen una igual consideración y respeto por parte de las autoridades.

5. En cada una de las definiciones planteadas se ha hecho referencia a la idea de una comunidad política. El debate sobre los derechos y la legitimidad de una forma de gobierno se vincula estrechamente con la idea de la comunidad política que precisamente marca la diferencia con otro tipo de comunidades, asociaciones o grupos que se forman en la sociedad. Los asuntos referidos al ejercicio del poder político, al monopolio y uso de la fuerza, a las reglas dentro de las cuales se desarrolla la relación gobernantes gobernados son los asuntos constitutivos del escenario de lo público donde la definición de los derechos políticos configura

los límites y garantías que tienen los ciudadanos frente a las formas o instituciones de gobierno.

La diferencia entre comunidad política y comunidad social es una de las principales garantías por medio de la cual se define el nivel de intervención del Estado en la vida de los individuos y se resguardan esferas esenciales de la autonomía donde la persona es su propio gobernante. Espacios donde la intervención del Estado no guarda relación alguna con la protección de derechos ni con el límite al ejercicio abusivo de las propias libertades.

6. De este modo, la distinción entre comunidad política y comunidad social se convierte en una garantía para el ejercicio de los derechos y en una fuente de participación para integrar las formas de gobierno. Dos dimensiones diferentes del rol que desempeña un individuo en una comunidad. De una parte, como individuo se le debe el reconocimiento de su calidad de persona la cual lo hace acreedor de un trato digno conforme a su condición de ser humano y de otra, como miembro activo de la comunidad política se le deben reconocer los derechos políticos conforme a su condición de ciudadano que hace parte de una organización política. Articular los principios de igualdad y participación, estrechamente vinculados a los regímenes fundados en la soberanía popular (Preámbulo, artículos 1º y 3º de la Constitución Política), conducen a una consecuencia básica: "... *Todos los ciudadanos son iguales y por lo tanto su participación en el debate público debe tener el mismo valor y condición*". En esta igualdad de condición que crea la igualdad de participación tiene fundamento la regla de *una persona un voto*. Así las cosas, si los votos configuran la base de la deliberación democrática y participativa, entonces los procedimientos democráticos no pueden crear mecanismos de distinción o preferencias porque atentan contra la igualdad de las personas al conferir diferente peso a los intereses, preferencias y valores de los individuos, lo cual impide que en el proceso democrático se alcancen decisiones legítimas. En estas condiciones de funcionamiento y sentido ético de la democracia, la importancia de la regla *una persona un voto* no puede desconocerse ni limitarse sin crear discriminaciones injustificadas y obstáculos a la participación que atentan contra la construcción de un consenso demodeliberativo.

7. Conforme a lo expuesto, la Corte coincide con los demandantes en que la existencia de un voto ponderado que confiere mayor peso a las opiniones de una persona más que a las de otra, es una regla extraña a la democracia participativa fundada en la igualdad de las personas y en la soberanía popular. Por ello, una norma que pretenda establecer el voto ponderado, restringido o censitario o que confiera al sufragio de unos ciudadanos mayor peso que al de otros es inconstitucional. En un régimen democrático la regla *una persona un voto* sólo puede ser alterada por mandato constitucional y en especial se considera un tema que le compete exclusivamente al denominado poder constituyente.

8. De otra parte, es necesario puntualizar que la Constitución Política de 1991 no restringe el principio democrático al ámbito político sino que lo extiende a múltiples esferas sociales. El proceso de ampliación de la democracia supera la reflexión sobre los mecanismos de participación directa y especialmente hace énfasis en la extensión de la participación de las personas interesadas en las deliberaciones de los cuerpos colectivos diferentes a los políticos. El desarrollo de la democracia se extiende de la esfera de lo político en la que el individuo es considerado como ciudadano, a la esfera social donde la persona es tomada en cuenta en su multiplicidad de roles, por ejemplo, como trabajador, estudiante, miembro de una familia, afiliado a una empresa prestadora de salud, consumidor etc. Ante la extensión de la democracia la Corte Constitucional ha señalado que *el principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo*<sup>3[3]</sup>. Universal porque *compromete varios escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que válidamente puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por lo tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder*. Es expansivo pues porque *ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción*<sup>4[4]</sup>. En consecuencia, si el principio democrático es universal y expansivo, esto significa que la regla

---

<sup>3[3]</sup> Sentencia C-089 de 1994.

<sup>4[4]</sup> *Ibidem*.

*una persona un voto* también comparte la universalidad y expansión y, por ello, trasciende la órbita estrictamente política.

9. Los cargos de inconstitucionalidad formulados a las normas demandadas por incumplir con el principio de *una persona un voto* se inscriben dentro del carácter universal y expansivo de la democracia que reclama garantías de participación en órbitas distintas a las estrictamente políticas. Sin embargo, no es posible concluir que de la profundización de la democracia se siga la desaparición de la diferencia existente entre el ámbito político y la esfera social. La homologación sin límites de lo público y lo privado lleva a una progresiva instalación de un régimen de mayorías en el que sucumben fácilmente los derechos de las personas. La tensión entre la igualdad y la libertad no se resuelve de manera inflexible y absoluta a favor del igualitarismo. La expansión de la democracia política a la esfera social no es un proceso que pretenda borrar las fronteras entre lo público y lo privado sino que cumple el propósito de equilibrar las diferentes formas de poder existentes en una sociedad.

La fuerza expansiva de la democracia y la relación estrecha que existe entre los principios de igualdad y participación democrática y la regla de *una persona un voto* no significa, que en todos los campos y en todas las esferas de la vida social *deba adoptarse esa norma como criterio para adoptar las decisiones colectivas. La Constitución no proscribe toda forma de voto ponderado pues en ciertos espacios esos sistemas son legítimos. Así, en particular, la Carta no ordena que toda organización o asociación deba ser democrática pues explícita o implícitamente admite que existan asociaciones que no tienen por qué adoptar principios de funcionamiento ni un tipo de organización democráticos. Es obvio entonces que esas entidades pueden acoger criterios de decisión que se aparten de la regla "una persona un voto".*

*Pero la situación es aún más compleja, pues incluso en ámbitos y organizaciones que, conforme a la Carta, se rigen por el principio democrático, la regla "una persona un voto" no tiene una operancia absoluta. Así, en el campo político, la propia Constitución, con el fin de potenciar otros valores constitucionales, ha admitido cierta desviación frente a la "regla un persona un voto". Por ejemplo, la existencia de circunscripciones especiales para minorías, como los indígenas, en el Senado (CP art. 171), o para otros grupos étnicos en la Cámara (CP art. 176), implica una alteración de esta regla, con el fin de proteger y promover el pluralismo y la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (CP arts 7 y 8). De otro lado, el artículo 176 superior establece que "habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil". En la práctica esto significa que el voto de una persona de un departamento poco poblado vale más que el de los habitantes de las circunscripciones más pobladas, pero ese distanciamiento de la regla "una persona un voto" no puede ser considerado discriminatorio, no sólo porque tiene base constitucional expresa sino además por cuanto busca fortalecer la autonomía territorial y proteger a las entidades territoriales menos poderosas.*

*(...) Conforme a lo anterior, en ámbitos en donde la Carta exige una organización democrática, en principio la regla para adoptar decisiones colectivas debe conferir un mismo peso al voto de las distintas personas; sin embargo, es posible apartarse de esa norma de decisión, siempre y cuando existan razones constitucionales claras que justifiquen ese alejamiento de la regla "una persona un voto"<sup>5[5]</sup>.*

**10. En concordancia con la definición del carácter universal y expansivo de la democracia entra la Corte Constitucional a analizar si el voto porcentual en las asambleas de copropietarios prescrito por el legislador al elegir el criterio de que el voto de cada propietario equivaldrá al porcentaje del coeficiente de propiedad del respectivo bien privado vulnera o desconoce la Carta Política.**

Los aspectos que debe considerar la Corte en el estudio de constitucionalidad de las normas demandadas son los siguientes:

---

<sup>5[5]</sup> Sentencia C-110 de 2000.

- i. i. Definir la competencia del legislador para reglamentar el régimen de propiedad horizontal.
- ii. ii. Identificar la forma de aplicación del principio de la democracia universal y expansiva en el caso de las asociaciones de copropietarios y el cumplimiento de la regla una persona un voto.
- iii. iii. Verificar a la luz de los dos presupuestos anteriores si las normas demandadas son compatibles con la Constitución Política o por el contrario crean una distinción injusta e irracional contraria a la democracia.

#### El legislador y el régimen de propiedad horizontal

11. En múltiples ocasiones la Corte Constitucional se ha referido a la necesidad de identificar el ámbito de competencia que la Constitución Política le otorga al legislador en el caso objeto de estudio para definir el grado o intensidad del control con el propósito de armonizar los principios constitucionales de la división de poderes y supremacía de la Carta Política los cuales, en principio parecen entrar en contradicción al otorgar la facultad de hacer la ley al Congreso de la República pero al mismo tiempo prescribe que la Constitución Política es la Norma de normas, lo cual significa que el legislador no posee una soberanía absoluta para producir la ley sino que se encuentra sujeto a las prescripciones constitucionales. Cuánto, cómo y por qué es un asunto que debe esclarecer el juez constitucional para definir los contornos de su acción y lograr un equilibrio entre los fundamentos de un régimen democrático y la vigencia de un orden constitucional.

12. La Constitución Política reconoce la propiedad privada y garantiza su respeto (artículo 58 superior). Los límites que el constituyente le impuso al derecho de propiedad privada se relacionan con la preeminencia del interés social utilidad pública. Así, cuando una ley expedida para garantizar esos bienes colectivos entra en contradicción con la propiedad privada, se establece la regla que priman los fines colectivos sobre el interés particular.

En este punto, es claro que el orden constitucional reconoce la propiedad privada y sólo condiciona su ejercicio de dominio y disposición por motivos de interés y utilidad pública en consecuencia, la facultad conferida al legislador por la Carta Política frente al tema, hace parte de la cláusula general de competencia atribuida al cuerpo colegiado para que, en ejercicio de la deliberación democrática, establezca las reglas que considere necesarias al organizar el desarrollo de la vida en sociedad. De este modo, la Corte Constitucional se encuentra frente a un aspecto en donde la intensidad del control se define dentro del marco constituido por la protección del interés social y la utilidad pública y por la facultad general que tiene el legislador para reglamentar el ejercicio del derecho de propiedad privada.

13. Conforme a lo expuesto, el legislador se encuentra facultado para elegir el criterio conforme al cual se rigen las relaciones de las personas que adquieren la condición de copropietarios y para ello, eligió el coeficiente de propiedad. El primer interrogante que surge se relaciona con la necesidad de establecer si este criterio del coeficiente de propiedad horizontal por medio del cual se definen los derechos y obligaciones de los copropietarios de la comunidad producto de la propiedad horizontal, es un criterio que atenta contra el interés general y la utilidad pública.

La Ley 675 de 2001 que reglamenta el régimen de la propiedad horizontal define en su artículo 1º el objeto de la norma así:

*La presente ley regula la forma especial de dominio, denominada, propiedad horizontal, en la que concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y derechos de copropiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes, con el fin de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad.*

Del objeto de la ley y del contenido de las normas demandadas es posible concluir que el tema tratado en el presente estudio no tiene una vinculación directa con el interés social o la utilidad pública porque el asunto en cuestión, se relaciona especialmente con la definición de las relaciones internas de la asociación de copropietarios y no, de las relaciones de la asociación con los bienes públicos, como si ocurre cuando la norma hace referencia a la construcción de

unidades inmobiliarias cerradas que afectan el uso del espacio público, allí si existe una clara vinculación entre el reconocimiento del derecho de propiedad y la necesidad de condicionar su ejercicio al respeto del interés general<sup>6[6]</sup>. En tal sentido, los límites impuestos a la propiedad por la Constitución Política no representan para el caso, de la definición de las relaciones internas de la copropiedad, una obligatoriedad expresa y directa en consecuencia, no se puede concluir que el criterio del coeficiente de propiedad para definir los derechos y deberes de los copropietarios es contrario al mandato constitucional porque el interés general al que se refiere la Carta Política no hace alusión al interés de la generalidad de los copropietarios sino al interés de la sociedad colombiana.

14. Por lo tanto, en el juicio de constitucionalidad que se realiza a las normas demandadas, no es posible controlar el criterio elegido por el legislador bajo la regla *el interés general prima sobre el particular* porque los asuntos tratados son diferentes: uno es la relación interna de la asociación de copropietarios y otros, son los vínculos que pueden surgir entre la asociación de copropietarios y el interés general.

De este modo, fuerza concluir en principio que el legislador en uso de la cláusula general de competencia de hacer la ley, eligió como criterio el coeficiente de propiedad para definir las relaciones en las asociaciones de copropietarios de unidades inmuebles independientes que comparten la propiedad de bienes necesarios para el uso de cada unidad y ello, no es inconstitucional porque no se revela contrario al interés general.

Sin embargo, en este punto los demandantes consideran que el voto porcentual atenta contra el bien público de la democracia que es de interés general. De este modo, parece que el legislador al configurar el voto porcentual para definir la participación de los propietarios en las asambleas del régimen de propiedad horizontal crea una distinción que atenta contra el bien público de la democracia. En primer lugar, es del caso precisar que la democracia más que un bien público es un principio rector del orden jurídico y un sistema político en el que la soberanía popular constituye la única fuente de legitimidad para el ejercicio del poder. Si se observa como una conquista política de los pueblos en pro de la igualdad, es posible afirmar que de este modo se trata de un bien público y sin embargo, esto no significa que posea sin mayor definición una obligatoriedad normativa para ello, requiere la traducción jurídica de esta percepción para precisar y definir la regla que permita identificar qué constituye una obligación exigible en términos democráticos y frente a ello, se concluyó con anterioridad que la regla producto de la aplicación de la democracia es la de *una persona un voto*.

15. Conforme a lo expuesto, se requiere en este momento de la revisión de constitucionalidad de las normas demandadas, formular la pregunta sobre la aplicación de la regla *una persona un voto* en las asociaciones de copropietarios del régimen de propiedad horizontal.

La democracia y el régimen de propiedad horizontal.

16. Los cargos formulados contra las disposiciones de la Ley 675 de 2001 concentran su argumentación en condenar la forma de votación fundada en el porcentaje de coeficiente de propiedad, se afirma que tal denominación del voto configura una discriminación fundada en privilegios económicos porque confiere más valor a las opiniones de ciertos individuos en consideración a su riqueza. Varias preguntas surgen de la reflexión planteada:

a. ¿Cuándo los demandantes reclaman la aplicación del principio de la democracia en la organización del régimen de propiedad horizontal reclaman la aplicación de la regla *una persona un voto*?

b. ¿Es posible definir el alcance de la condición universal y expansiva de la democracia en el régimen de propiedad horizontal sin desconocer la cláusula general de competencia que posee el Congreso para legislar?

---

<sup>6[6]</sup> Al respecto se puede consultar la Sentencia C-265 de 2002.

c. ¿Posee la Constitución Política normas que permitan definir las reglas en materia de participación que debe garantizar el régimen de propiedad horizontal? Si la respuesta es afirmativa ¿cuáles serían esas reglas?

¿Cuándo los demandantes reclaman la aplicación del principio de la democracia en la organización del régimen de propiedad horizontal reclaman la aplicación de la regla *una persona un voto*?

17. Los cargos formulados por los demandantes se concentran en la idea de la discriminación que crea el legislador al establecer un voto porcentual en donde la opinión de unos propietarios cuenta más que la de otros por el hecho de poseer un bien inmueble con mayor extensión. Y por ello, la solicitud de inconstitucionalidad de las normas demandadas se encamina a que la Corte Constitucional declare la inexequibilidad para que en la asamblea general de copropietarios cada uno de los propietarios de un bien inmueble vote en igualdad de condiciones.

Lo primero que debe advertirse en el estudio de constitucionalidad es que se trata de reglas diferentes:

- i. La regla de la democracia es *una persona un voto*.
- ii. La regla que pretenden los demandantes es *una propiedad un voto*.

Luego se trata de dos hipótesis jurídicas diferentes y por ello, no es posible aplicar sin más definiciones la regla de la democracia al reglamento de propiedad horizontal, porque la identificación de las reglas exige que para evaluar las condiciones de participación no se puede pasar por alto que se trata de una asociación de copropietarios, el vínculo para la colectividad tiene su origen en la existencia de personas dueñas de unidades inmobiliarias independientes que comparten la propiedad de bienes necesarios para el uso y disfrute de cada una de las unidades privadas. De lo contrario, la consecuencia de aplicar la regla *una persona un voto* llevaría a que no es posible hacer la distinción entre propietarios, tenedores, poseedores, arrendatarios, en fin cualquier habitante del bien inmueble sujeto al régimen de propiedad horizontal, se encuentra en condiciones de participar en la asamblea general ya no de los copropietarios sino de los moradores del inmueble.

18. Desde luego este no es el propósito de los demandantes ni tampoco, es el objetivo del legislador y como la Corte Constitucional tuvo oportunidad de analizarlo en la Sentencia C-318 de 2002 cuando fue demandada la Ley 675 de 2001, en los partes normativos en los que se definen los derechos y obligaciones de los copropietarios impugnación que se hizo por considerar que violan la Constitución Política al desconocer la calidad del resto de moradores de los bienes inmuebles que no son propietarios y a los cuales la ley no les reconoce el mismo nivel de participación en la asamblea general de copropietarios. Esta Corporación al respecto dijo:

*De todo lo anterior, no hay ninguna duda respecto de que los titulares de la propiedad en común son los propietarios de las unidades privadas del edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal.*

*En consecuencia, sólo a tales propietarios les corresponde adoptar, en conjunto y entre sí, en asamblea general de propietarios, las decisiones correspondientes al derecho de dominio sobre las áreas y los bienes comunes de que son titulares. Estas decisiones corresponden a la forma que consideren más eficiente para administrar tales bienes y las sanciones a imponer a quienes incumplan sus obligaciones, decisiones que, si bien se toman en conjunto, corresponden a la expresión del ejercicio de la propiedad, con ánimo de señor y dueño, con las limitaciones que establezcan la Constitución y la ley.*

19. En consecuencia, es preciso reconocer que el régimen de propiedad horizontal está fundado en la existencia de una comunidad de copropietarios y como lo indican los intervinientes y el Procurador General, no se puede prescindir del presupuesto fáctico y jurídico

del derecho de propiedad individual, que tiene cada uno de los integrantes de la comunidad de copropietarios, para definir tanto la forma de organización como el reconocimiento de los derechos y la imposición de deberes que tienen un vínculo estrecho y obligado con la condición de propietario.

La toma de decisiones dentro de una comunidad de copropietarios en el régimen de propiedad horizontal, es considerada por los demandantes contraria al principio democrático porque crea una discriminación fundada en los privilegios económicos. Sin embargo, tal interpretación de la regla *una persona un voto* si bien se inscribe dentro del importante propósito constitucional de la expansión de la democracia, se abstiene de considerar que la regla requerida es la de una *propiedad un voto* al considerar los siguientes aspectos configurativos de la copropiedad:

- i. i. La comunidad de copropietarios existe porque hay un grupo de propietarios de inmuebles individuales que comparten la propiedad de ciertas zonas comunes y del terreno donde está construido el inmueble. En consecuencia, el derecho de propiedad es la causa fundante de la organización y por lo tanto, no se puede separar de los derechos y deberes derivados de esa condición original.
- ii. ii. El coeficiente de propiedad horizontal es el punto de referencia que traduce la participación y obligaciones de cada propietario en estrecha relación con la unidad privada respectiva, que es el único motivo de la asociación por ello,
- iii. iii. Una vez constituida legalmente la propiedad horizontal se crea una persona jurídica sin ánimo de lucro cuyo único fin es administrar los bienes y asuntos comunes. El poder de disposición de la organización administrativa del régimen de propiedad horizontal, es restringido y específico, en ningún momento puede disponer o afectar en forma invasiva los derechos de los propietarios en cuanto al dominio de sus unidades particulares.
- iv. iv. La relación que existe entre copropietarios en el régimen de propiedad horizontal se desarrolla conforme a la coexistencia de derechos de propiedad individual y derechos de propiedad colectiva necesarios para el ejercicio del dominio sobre las unidades privadas. En consecuencia, de las atribuciones del dominio y en especial de la disposición, quien es el titular del mayor porcentaje de propiedad sobre los bienes comunes (por ejemplo el terreno) debe tener una mayor incidencia en la toma de decisiones comunes. Decisiones que, se recuerda, no pueden afectar el núcleo esencial del dominio de los otros propietarios.

Sin embargo, a pesar de la falta de concordancia entre la regla de la democracia y la regla de la copropiedad para definir las relaciones en el régimen de propiedad horizontal cabe el interrogante de si se puede concluir que el carácter expansivo de la democracia no se proyecta de ninguna manera en este tipo de vínculo jurídico?

La participación en el régimen de propiedad horizontal y el principio de la democracia. Proporcionalidad del voto porcentual y la garantía del derecho a la igualdad.

20. En principio el uso del coeficiente de propiedad para definir el valor del voto en las asambleas de copropietarios es un criterio que responde a los atributos de dominio y disposición de la propiedad privada de conformidad con el equilibrio entre los derechos y deberes de los copropietarios, en donde el coeficiente de propiedad define las cuotas partes de las responsabilidades económicas de los recursos necesarios para el sostenimiento de los bienes comunes y pago de servicios públicos domiciliarios y así, quien posee el mayor coeficiente correlativamente paga la mayor cuota de sostenimiento. Sin embargo, surge la duda de si la regla del equilibrio entre derechos y deberes se debe aplicar en todas las decisiones que se toman en las asambleas de copropietarios y si allí, el criterio del coeficiente de propiedad es una medida racional, justa y proporcional.

21. De este modo, el estudio de constitucionalidad de las normas demandadas requiere definir si el criterio elegido por el legislador para determinar el voto en las asambleas de copropietarios en el régimen de propiedad horizontal puede ajustarse en alguna forma al principio de la

democracia sin desconocer las características básicas de la propiedad privada y el equilibrio económico entre derechos y deberes de los copropietarios para ello la Corte Constitucional debe responder los siguientes interrogantes:

***¿Es posible definir el alcance de la condición universal y expansiva de la democracia en el régimen de propiedad horizontal sin desconocer la cláusula general de competencia que posee el Congreso para legislar? Y***

***¿Posee la Constitución Política normas que permitan definir las reglas en materia de participación que debe garantizar el régimen de propiedad horizontal? Si la respuesta es afirmativa ¿cuáles serían esas reglas?***

22. La fuerza universal y expansiva de la democracia no es un postulado que pueda desconocerse en ningún tipo de relación social en las que los vínculos de poder derivan en franca expresión de la posición de preferencia o dominación de un grupo de personas sobre otras. Las relaciones políticas, laborales y sociales en las que ciertos grupos o personas en razón a su condición de preeminencia en la posición jurídica o social que les brinda un mayor poder de disposición sobre los demás miembros, son relaciones que requieren de mecanismos que permitan debatir, exponer y reivindicar derechos de las personas que se encuentran en la posición más débil. Este principio constitucional derivado del reconocimiento, *sin discriminación alguna*, de la *primacía de los derechos inalienables de la persona* (artículo 5° superior) permite que en el presente caso se advierta que el coeficiente de propiedad en forma clara representa el equilibrio entre derechos y obligaciones para fijar las responsabilidades económicas como son entre otras: la cuota de administración, el pago de los servicios públicos domiciliarios, las cuotas de sostenimiento de los bienes comunes y los gastos para el mejoramiento de los espacios colectivos (previstas en el Capítulo V de la Ley 675 de 2001), decisiones en las que el coeficiente de propiedad horizontal debe funcionar como criterio para definir el voto porcentual de los participantes en la asamblea de copropietarios para mantener el equilibrio entre derechos y deberes. Pero ¿cuál sería la razón para que este mismo criterio opere en otro tipo de decisiones?

Lo primero que debe distinguir la Corte Constitucional para responder el interrogante es si los destinatarios de la Ley 675 de 2001 son, sin distinción alguna, todos los propietarios de los bienes inmuebles que comparten la propiedad de bienes necesarios para el uso y disfrute del bien individual.

23. En principio es posible afirmar que sí, el legislador al expedir la Ley 675 de 2001 dictó el régimen de propiedad horizontal sin embargo, en el artículo 3 de la mencionada norma se desarrolla una serie de definiciones en las cuales distingue entre *edificio o conjunto de uso residencial* y *edificio o conjunto de uso comercial*. La distinción de la ley resulta, para el caso, especialmente relevante porque frente al análisis constitucional son diferentes los derechos que se ven comprometidos en una relación de tipo comercial sujeta a la primacía de la autonomía privada y otra es, la relación que surge en una copropiedad de un inmueble destinado a la vivienda <sup>7[7]</sup>. Allí, el vínculo no es de tipo comercial o de una actividad con ánimo de lucro, sino que compromete en forma especial, el diario vivir de las personas e incide en el goce efectivo de derechos fundamentales como el libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la intimidad, la tranquilidad, la recreación y el descanso entre otros, que pueden verse seriamente afectados por una relación de preeminencia si se aplica el coeficiente de propiedad para definir el voto en este tipo de copropiedad.

24. Esta Corporación, considera que al contener la Ley 675 de 2001 la distinción entre el tipo de edificaciones según la destinación -comercial o de habitación- es una diferencia que conforme a los principios constitucionales de la democracia y la primacía de los derechos de las personas más el mandato constitucional de que *todos los colombianos tienen derecho a la vivienda digna* (artículo 51 superior), son criterios que deben reflejarse en la definición de las

---

<sup>7[7]</sup> Así lo había previsto el legislador cuando dictó la Ley 428 de 1998 *por la cual se adiciona y reglamenta lo relacionado con las unidades inmobiliarias cerradas sometidas al régimen de propiedad horizontal*. En esta ley el Congreso de la República consagró la regla un voto por cada unidad privada que se posee, con el propósito de generar una nueva cultura urbana y fomentar la convivencia ciudadana.

formas de participación en las asambleas de los copropietarios en el régimen de propiedad horizontal, por ello:

i. Como regla general en las asambleas de copropietarios la convocatoria debe ser amplia y con previa antelación difundida la fecha de reunión con el fin de garantizar la concurrencia de todos los copropietarios e interesados.

ii. La metodología para el desarrollo de la asamblea debe garantizar la participación de todos los moradores del inmueble, el derecho a ser escuchado es una facultad que no está vinculada a la condición de propietario. Un aspecto diferente es el derecho al voto que se encuentra reservado a los propietarios pero el voto es la especie en tanto la participación es el género.

iii. Se debe distinguir en el momento de votar en las asambleas de copropietarios de inmuebles destinados a vivienda las decisiones de tipo económico de las decisiones que no lo son, porque para las primeras, el coeficiente de propiedad como criterio para determinar el voto porcentual, es una garantía del equilibrio entre los derechos patrimoniales y los deberes pero para las decisiones que no representan una erogación económica, la regla será la de un propietario un voto.

25. La Corte Constitucional considera importante resaltar que en las asociaciones de copropietarios de bienes inmuebles destinados a la vivienda se toma múltiples decisiones que no responden a la regla económica del equilibrio entre derecho y deberes sino que se encuentran vinculados al diario vivir y que definen las reglas de la convivencia entre los habitantes de un conjunto residencial tales como: la tenencia de mascotas, el uso de los ascensores, y parques, reglas para el acceso a los apartamentos, personal autorizado para ingresar y circular, el ingreso del personal de servicios a domicilio, el horario para realizar trasteos, el uso del salón comunal etc. son decisiones que limitan los derechos fundamentales como el libre desarrollo de la personalidad o el derecho a la intimidad que no comprometen el patrimonio de los copropietarios y por ello, la votación no debe definirse a partir del coeficiente de propiedad sino de la participación de cada propietario en igualdad de condiciones: *un voto por cada unidad privada*.

26. De este modo es posible concluir que el coeficiente de propiedad se convierte en la forma óptima para medir de manera objetiva, proporcional y sobre todo específica las asignaciones porcentuales tanto de derechos y obligaciones de tipo económico como las enumeradas en el Capítulo V de la Ley 675 de 2001, cuando se trata de bienes inmuebles para vivienda, pero no puede considerarse como criterio para definir la participación los integrantes de una comunidad de copropietarios cuando se deben tomar todas las otras decisiones que pretenden reglamentar la vida colectiva, allí la regla debe ser *un voto por cada unidad privada* y de esta manera, armonizar el carácter expansivo de la democracia y la primacía de los derechos de las personas con el ejercicio del derecho de propiedad privada y sus atributos de dominio y disposición. La Corte Constitucional encuentra que si bien el legislador está facultado por la Carta Política para reglamentar el tema de la propiedad horizontal conforme a la cláusula general de competencia prevista en el artículo 150 superior, y que la medida persigue el fin constitucional de garantizar el goce efectivo de una forma de propiedad privada, también es cierto que el legislador extendió el criterio del voto porcentual a las diferentes formas de asociación de copropietarios de bienes inmuebles que comparten la propiedad de bienes comunes que son necesarios para el uso y disfrute de cada unidad privada. La falta de distinción de la participación en las asambleas de inmuebles para vivienda e inmuebles comerciales lo lleva a extender en forma desproporcionada la protección del equilibrio económico entre derechos patrimoniales y deberes, a espacios en los que el mencionado equilibrio no es el fundamento de la relación, como las múltiples situaciones que se derivan de la vida colectiva en una edificación o conjunto residencial, en donde por el contrario, el mantener un voto porcentual se revela odioso y antidemocrático porque no existe argumento que justifica la preeminencia del mayor propietario en decisiones que afectan derechos fundamentales de las personas o definen las reglas para la convivencia.

27. En consecuencia, la Corte Constitucional declarará inexequibles las normas demandadas pero frente al parágrafo 2° del artículo 37 de la Ley 675 de 2001, establecerá el

condicionamiento de exequibilidad en el entendido que el voto de cada propietario equivaldrá al porcentaje de coeficiente del respectivo bien privado en relación con las asambleas de copropietarios los bienes inmuebles destinados a vivienda, sólo cuando se trate de decisiones de tipo económico, las demás se regirán por la regla un voto por cada unidad privada. Las decisiones de las asambleas de copropietarios de los inmuebles de tipo mixto (de vivienda y comerciales) deberán hacer la respectiva distinción al momento de votar para cumplir con el condicionamiento.

## **DECISION**

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## **RESUELVE**

**Primero** Declarar EXEQUIBLES los apartes acusados de los artículo 3° y el numeral 2° del artículo 25 de la Ley 675 de 2001.

**Segundo** Declarar EXEQUIBLE el parágrafo 2° del artículo 37 de la Ley 675 de 2001 **en el entendido** que cuando se trate de inmuebles destinados a vivienda, el voto de cada propietario equivaldrá al porcentaje de coeficiente de propiedad del respectivo bien privado, sólo para las decisiones de contenido económico conforme a lo expresado en la parte motiva de la sentencia.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA  
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA  
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA  
Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA  
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO  
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL  
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT  
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS  
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ  
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ  
**Secretaria General**

## **Sentencia C-670/02**

Referencia: expediente D-3899

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 56 (parcial) de la Ley 675 de 2001, *“Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal”*.

Demandante: Luis Augusto Rozo Díaz

Magistrado Ponente:

**Dr. EDUARDO  
MONTEALEGRE LYNETT**

Bogotá, D.C., agosto veinte (20) de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

### **SENTENCIA**

#### **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Luis Augusto Rozo Díaz solicita ante esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad del artículo 56 (parcial) de la Ley 675 de 2001, *“Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal”*.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

#### **II. NORMA DEMANDADA**

A continuación se transcribe el texto de la norma, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 44.509 del cuatro (04) de agosto de 2001, y se subraya el aparte acusado,

**"LEY 675 DE 2001**

**(agosto 03)**

*“Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal”.*

*Artículo 56. Obligatoriedad. Los conjuntos de uso comercial o mixto estarán obligados a contar con Revisor Fiscal, contador público titulado, con matrícula profesional vigente e inscrito en la Junta Central de Contadores, elegido por la asamblea general de propietarios.  
(...)”*

### **III. LA DEMANDA**

El actor considera que la palabra “titulado” es inconstitucional ya que los contadores públicos autorizados y los titulados tienen igualdad de derechos, pues con la inscripción que acredita la profesión es eliminada cualquier diferencia entre ellos. Así, para el demandante, no es admisible a la luz de los artículos 13 y 26 de la Constitución, que la ley acusada establezca una discriminación entre los contadores públicos titulados y los autorizados.

### **IV. INTERVENCIONES**

#### **Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico**

Camilo Alfonso Herrera Urrego, en representación del Ministerio de Desarrollo Económico, solicita a esta Corte que declare la exequibilidad del aparte acusado. Para el interviniente la norma no contraviene el artículo 26 de la Carta ya que el derecho a escoger profesión u oficio puede ser limitado por el legislador a través de la exigencia de títulos de idoneidad. De la misma manera, la norma mencionada establece que las autoridades inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. El interviniente anota que la Ley 43 de 1990 fija las condiciones para el ejercicio de la profesión de contador, y en esta normatividad el legislador ha determinado que ésta se ejerce cuando se ha *“obtenido el respectivo título en una universidad, para que posteriormente sea inscrito y consecuentemente expedida la tarjeta profesional por la Junta Central de Contadores”*.

El ciudadano apoya su argumentación citando apartes de las sentencias C-606 de 1992 y C-377 de 1994, en las cuales la Corte Constitucional expuso la necesidad de acreditación previa de títulos de idoneidad académicos para el ejercicio de algunas profesiones. Finalmente, el interviniente agrega que la demanda planteada se deriva de una interpretación personal que el actor hace de las normas, por lo que no son de recibo los cargos del demandante.

## **Intervención de la Junta Central de Contadores**

Elga Inés Sánchez Cortés, Presidenta de la Junta Central de Contadores, interviene a fin de solicitar a esta Corte que declare la inexecutable del aparte acusado y de manifestar que la entidad que representa tiene las funciones de inspección y vigilancia para garantizar que la contaduría pública sólo sea ejercida por contadores inscritos de conformidad con las disposiciones legales. En ejercicio de tales funciones explica que esta entidad lleva un registro de todos los profesionales que *“debidamente titulados demuestran el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, a favor de quienes expide la tarjeta profesional, documento habilitante para ejercer la profesión”*. Del mismo modo ejerce la potestad disciplinaria sobre los contadores inscritos y portadores de tarjeta profesional. Agrega la interviniente que la Ley 43 de 1990 establece cuáles son los requisitos para ser contador público, pues esta normatividad adicionó la Ley 145 de 1960 sobre el ejercicio de la profesión de contador público y reglamentó los decretos 2373 y 3131 de 1956, 0025 de 1956 y 0099 de 1958.

Luego del recuento normativo, la ciudadana concluye que a partir de la vigencia de la Ley 43 de 1990 sólo los profesionales titulados pueden obtener su inscripción en la Junta Central de Contadores, pero que las disposiciones de la ley 145 de 1960 permitían que la Junta inscribiera y otorgara matrícula profesional tanto a contadores públicos titulados como a personas que se encontraban en circunstancias especiales y demostraran el cumplimiento de requisitos establecidos para el momento, razones por las cuales se les dio el calificativo de contadores públicos autorizados, como consta en los certificados de matrícula profesional expedidos por esta entidad. Por tanto señala como en la actualidad existen contadores públicos autorizados y titulados, ambos con tarjeta profesional, y sobre ellos recaen las mismas obligaciones sin distinción alguna. Así, la interviniente considera que para no excluir injustamente a los contadores autorizados, *“cualquier referencia que se hiciera a los profesionales de la contaduría pública debe identificarlos como los inscritos en la Junta Central de Contadores y a cuyo favor se haya expedido la tarjeta profesional”* que es el documento habilitante para ejercer la profesión.

## **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 2846, recibido el 09 de abril de 2002, interviene en este proceso para solicitar que la Corte

declare la constitucionalidad del aparte demandado del artículo 56 de la Ley 675 de 2001.

La Vista Fiscal considera que el derecho a la igualdad sólo es predicable de personas que se encuentren en la misma situación fáctica, pues de lo contrario pueden presentarse criterios de regulación normativa distintos. En este caso la norma instituye un trato diferencial para situaciones diversas, en efecto, la exigencia de un título académico para que el contador público pueda ser revisor fiscal de un conjunto comercial o mixto “*obedece a circunstancias fácticas de idoneidad profesional*” que pueden ser acreditadas por quienes hayan cursado la carrera de contaduría pública y hayan obtenido el título correspondiente; los profesionales entonces son diferentes a las personas que “*de manera empírica y sin la formación académica requerida, hayan ejercido las actividades propias de esa profesión*”.

Lo anterior, a su juicio, concuerda con el artículo 1° de la Ley 43 de 1990, el cual determina quién puede ser contador público, entre cuyos requisitos menciona el haber obtenido el título de contador público de acuerdo con lo establecido en la ley. Tal disposición es desarrollo de la Constitución, que en su artículo 26 dispone que la ley puede exigir títulos de idoneidad. Por tanto, el Jefe del Ministerio Público considera que es válida la exigencia hecha por el legislador para que los revisores fiscales de que trata la norma acusada sean contadores titulados y no autorizados, pues ellos no han pasado por una universidad ni son avalados por la Junta Central de Contadores.

Además, la Procuraduría considera que el establecimiento de requisitos para el desempeño de las profesiones no limita la libertad de escoger profesión u oficio, pues los mismos deben ser sólo los necesarios para un idóneo desempeño de las actividades que corresponden a esa profesión “*de tal manera que su ejercicio no se constituya en una amenaza o peligro para el interés general*”. Es así como el trato diferencial es razonable, pues parte de la exigencia de la idoneidad de los profesionales, la cual se acredita con la obtención del título académico correspondiente, a fin de proteger intereses sociales que pueden verse afectados por el inadecuado desempeño de las actividades de la profesión. Para la Vista Fiscal, la acreditación de la idoneidad profesional está justificada porque la índole de las actividades de un revisor fiscal afecta intereses sociales generalizados.

## **VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

## **Competencia**

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241-4 de la Carta, ya que la disposición acusada hace parte de una ley de la República.

## **Problema Jurídico**

2.- Corresponde a la Corte determinar si la exigencia legal, consistente en que los conjuntos de uso comercial o mixto sometidos al régimen de propiedad horizontal cuenten con un revisor fiscal que sea contador público titulado, vulnera o no los derechos al trabajo y a la igualdad de los contadores públicos autorizados.

Para resolver el asunto la Corte comenzará por realizar un breve recuento sobre la regulación de las profesiones en la Constitución, para luego referirse al ejercicio de la Contaduría Pública y de la revisoría fiscal en particular. Posteriormente analizará los requerimientos para ejercer este último cargo y determinará si la diferenciación establecida por el legislador, entre los contadores públicos titulados y los autorizados, obedece a criterios constitucionalmente válidos.

## **La regulación de las profesiones en la Constitución**

3.- Este Tribunal se ha referido en múltiples ocasiones al tema del ejercicio de las profesiones y las posibilidades que tiene el Estado para su regulación de conformidad con el artículo 26 superior. Es así como en la sentencia C-606 de 1992 determinó que el contenido de este derecho se concreta en el respeto a las condiciones de igualdad para acceder a un puesto de trabajo, si se cumplen los requisitos de capacitación propios de cada tarea. Pero la fijación de tales criterios responde a una relación de estricta equivalencia entre el interés protegido y las limitaciones fijadas, *“pues una excesiva, innecesaria o irrazonable reglamentación violaría el contenido esencial del derecho”*. Además, anotó en aquella ocasión la Corte, le está vedado al poder público, sin justificación razonable, establecer condiciones desiguales para circunstancias iguales y viceversa.

De acuerdo con lo anterior, es claro que el legislador puede exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de algunas profesiones a fin de obtener certificación sobre la cualificación del sujeto para ejercer una tarea determinada. Con todo, las normas que regulen tal cualificación no pueden establecer exigencias que superen los requisitos que en la práctica se requieren para proteger los derechos de otras personas. En algunas

ocasiones y para poder garantizar *“la autenticidad de dichos títulos en actividades que comprometen el interés social se requiere, en algunos casos, la creación de licencias, tarjetas o en fin certificaciones públicas de que el título de idoneidad fue debidamente adquirido”*<sup>8</sup>. Pero a pesar de ello, ante el fenómeno del tránsito legislativo, deben ser protegidas las situaciones jurídicas concretas y consolidadas a partir del cumplimiento de los supuestos fácticos de la ley vigente al momento del acto.

4.- Similar posición asumió la Corte en la sentencia C-377 de 1994, en cuya oportunidad señaló que la libertad de escoger profesión encuentra una limitación consistente en la exigencia del título de idoneidad y en la inspección y vigilancia que las autoridades competentes lleven a cabo frente al ejercicio de las profesiones, función que no es sólo una facultad del legislador, sino también una obligación constitucional. Tal obligación encuentra su fundamento en las consecuencias sociales que, por regla general, conlleva el ejercicio de cualquier profesión.

En conclusión, la regulación de las profesiones se encuentra demarcada por el derecho a ejercerlas y el respeto por los derechos ajenos y la protección de los riesgos sociales. Así, tal regulación sólo es legítima constitucionalmente si se fundamenta de manera razonable en el control de un riesgo social, y no se traduce en una restricción desproporcionada o inequitativa del libre ejercicio de las actividades profesionales o laborales<sup>9</sup>.

Pasa ahora la Corte a estudiar el ejercicio e importancia de la Contaduría Pública en Colombia, a fin de precisar el marco específico de regulación permitido por la Carta en virtud de los riesgos que implica el ejercicio de esta profesión.

### **Ejercicio de la contaduría pública en Colombia**

5.- De acuerdo con la Ley 43 de 1990, reglamentaria de la profesión de contador público, se entiende por tal la persona natural que, mediante la inscripción que acredite su competencia profesional, está autorizada para dar fe pública de hechos propios del ámbito de su profesión, dictaminar sobre estados financieros, y realizar las demás actividades relacionadas con la ciencia contable en general. Estas son definidas por la misma ley en su artículo 2°, al establecer que las actividades relacionadas con la ciencia contable son *“aquellas que implican organización, revisión y control de contabilidades, certificaciones y dictámenes sobre estados financieros, certificaciones que se expidan con fundamento en libros de contabilidad,*

---

<sup>8</sup> Ver sentencia C-606 de 1992

<sup>9</sup> Ver sentencia C-226 de 1994, en esa ocasión la Corte estudió la regulación de la profesión de Bacteriología.

*revisoría fiscal, prestación de servicios de auditoría”* y otras actividades conexas como la asesoría tributaria, la asesoría gerencial en aspectos contables y similares.

6.- Según lo expuesto, las labores propias de los contadores implican un riesgo social dada su trascendencia e importancia y por ello el legislador ha querido que sea una profesión regulada con sumo cuidado. Esto es claro en la Ley 43 de 1990, que al establecer la regulación del ejercicio de esta profesión instituyó definiciones claras sobre quién es un contador público, reguló el proceso de inscripción, estableció las normas para el ejercicio de la profesión y creó órganos de vigilancia y dirección de la profesión que pueden imponer sanciones previo adelantamiento de un proceso especial y de acuerdo con un código de ética enunciado en la misma ley.

La importancia de esta profesión tampoco ha sido ignorada por esta Corte, cuando ha afirmado que el *“contador es un profesional que goza y usa de un privilegio que muy pocos de los demás profesionales detentan, que consiste en la facultad de otorgar fe pública sobre sus actos en materia contable. Tal circunstancia particular lo ubica técnica, moral y profesionalmente en un contexto personal especial, que le exige, por lo mismo, una responsabilidad también especial frente al Estado y a sus clientes, si se tiene en cuenta la magnitud de sus atribuciones, porque no todo profesional puede, con su firma o atestación, establecer la presunción legal de que, salvo prueba en contrario, los actos que realiza se ajustan a los requisitos legales”*<sup>10</sup>.

### **Exigibilidad de título para ejercer la contaduría pública**

7.- De lo visto anteriormente, es claro que el ejercicio de la contaduría pública puede estar sometido a ciertos requisitos legales. Así, el artículo 3° de la Ley 43 de 1990 establece que los contadores públicos deben estar inscritos, lo cual se acredita por medio de una tarjeta profesional expedida por la Junta Central de Contadores. Para ello es necesario ser colombiano en ejercicio de los derechos civiles, o extranjero domiciliado en Colombia con no menos de tres (3) años de anterioridad a la respectiva solicitud de inscripción, haber obtenido el título de Contador Público en una universidad colombiana autorizada por el gobierno para conferir tal título, acreditar experiencia en actividades relacionadas con la técnica contable no

---

<sup>10</sup> Ver la sentencia C-530 de 2000, en el mismo sentido puede ser consultada la sentencia C-780 de 2001.

inferior a un (1) año y adquirida en forma simultánea con los estudios universitarios o posteriores a ellos; o haber obtenido dicho título o una denominación equivalente, en instituciones extranjeras de países con los cuales Colombia tiene celebrados convenios sobre reciprocidad de títulos, y refrendado por el organismo gubernamental autorizado para tal efecto.

Con todo, el artículo 72 de la Ley aclara que serán respetadas las situaciones jurídicas concretas y los derechos adquiridos por los Contadores Públicos inscritos ante la Junta Central de Contadores que hayan obtenido la autorización para el ejercicio de las actividades propias de la Contaduría Pública antes de la vigencia de la mencionada ley. Lo anterior significa que quienes ya estuvieran inscritos antes de la expedición de la Ley 43 de 1990, pueden ejercer la profesión a pesar de no cumplir los requisitos actualmente exigidos para ser contador público. De acuerdo con ello, es posible que personas sin título universitario, pero que en virtud del cumplimiento de otros requisitos fueron inscritos por la Junta Central de Contadores y por tanto se encuentran autorizados para ejercer la profesión, puedan hacerlo a pesar de la nueva legislación, pues ellos cumplieron con los requerimientos exigidos por la autoridad competente para obtener la tarjeta profesional.

8.- En ese orden de ideas, actualmente pueden ejercer la contaduría pública los contadores titulados, quienes reúnen los requisitos establecidos por la Ley 43 de 1990, y los contadores autorizados, quienes a pesar de no tener un título universitario, cumplieron los requisitos exigidos por el legislador para ser inscritos y hacerse acreedores a la tarjeta profesional que los habilita para ejercer la profesión en igualdad de condiciones con los titulados.

Vista la posibilidad de que contadores públicos no titulados ejerzan la profesión legalmente, pasa la Corte a examinar el aspecto específico de la revisoría fiscal como forma de ejercer la profesión.

### **La revisoría fiscal**

9.- Como fue anotado en el punto anterior, los contadores públicos pueden desempeñarse como revisores fiscales, pero cabe anotar que de acuerdo con el artículo 215 del Código de Comercio y el artículo 13 literal a) de la Ley 43 de 1990, es imperativo que el revisor fiscal sea contador público. Esto puede explicarse por sus especiales funciones:

*“1. Cerciorarse de que las operaciones que se celebren o cumplan por cuenta de la sociedad se ajustan a las prescripciones de los estatutos, a las decisiones de la asamblea general y de la junta directiva;*

*2.- Dar oportuna cuenta, por escrito, a la asamblea o junta de socios, a la junta directiva o al gerente, según los casos, de las irregularidades que ocurran en el funcionamiento de la sociedad en el desarrollo de sus negocios;*

*3.- Colaborar con las entidades gubernamentales que ejerzan la inspección y vigilancia de las compañías, y rendirles los informes a que haya lugar o le sean solicitados;*

*4.- Velar porque se lleven regularmente la contabilidad de la sociedad y las actas de las reuniones de la asamblea, de la junta de socios y de la junta directiva, y porque se conserven debidamente la correspondencia de la sociedad y los comprobantes de las cuentas, impartiendo las instrucciones necesarias para tales fines;*

*5.- Inspeccionar asiduamente los bienes de la sociedad y procurar que se tomen oportunamente las medidas de conservación o seguridad de los mismos y de los que ella tenga en custodia a cualquier otro título;*

*6.- Impartir las instrucciones, practicar las inspecciones y solicitar los informes que sean necesarios para establecer un control permanente sobre los valores sociales;*

*7.- Autorizar con su firma cualquier balance que se haga, con su dictamen o informe correspondiente;*

*8.- Convocar a la asamblea o a la junta de socios a reuniones extraordinarias cuando lo juzgue necesario, y*

*9.- Cumplir las demás atribuciones que le señalen las leyes o los estatutos y las que, siendo compatibles con las anteriores, le encomiende la asamblea o junta de socios<sup>11</sup>.”*

Con el texto de la norma, no es necesario entrar en detalles sobre la necesidad de capacitación idónea para desarrollar actividades como las referidas, razón por la cual el legislador quiso que el revisor fiscal fuese un contador público, profesión que se encuentra reglamentada y es objeto de

---

<sup>11</sup> Artículo 207 Código de Comercio

vigilancia por el órgano competente (Junta Central de Contadores), y que puede ser ejercida por todo aquel que tenga la tarjeta profesional que lo acredita como persona idónea para desempeñar las labores propias de la Contaduría pública de conformidad con las previsiones legales.

### **Caso concreto**

10.- De acuerdo con la demanda, la expresión acusada incurre en un trato discriminatorio entre los contadores titulados y los autorizados, pues determina que los revisores fiscales de los conjuntos de uso comercial o mixto deben ser contadores públicos titulados, desconociendo la igualdad de derechos entre éstos y los autorizados. Para el Ministerio de Desarrollo y la Vista Fiscal, esta exclusión encuentra sustento en la ley, pues el derecho a escoger profesión u oficio puede ser limitado por el legislador a través de la exigencia de títulos de idoneidad. Por su parte, la Junta Central de Contadores considera que el aparte debe ser declarado inexecutable, por cuanto establece una diferenciación que no es admisible a la luz de las normas vigentes que habilitaron a personas no tituladas para ejercer la profesión previo cumplimiento de ciertos requisitos.

El problema entonces es determinar si la exigencia de la Ley 675, configura una violación del derecho a la igualdad de los contadores autorizados frente a los titulados, al permitir sólo a éstos últimos ejercer la revisoría fiscal en los conjuntos de uso mixto.

11.- Como ya fue explicado, está permitido que el legislador exija títulos de idoneidad dentro de ciertos límites. En este caso, el asunto ha sido definido a través de la Ley 43 de 1990, la cual establece los requisitos para ser contador público y permite que la profesión sea ejercida por aquellos que cumplen los requisitos previstos en su artículo 3º, y por quienes estaban inscritos antes de la expedición de la ley en mención, en tanto cumplieron con los requisitos exigidos en su momento (y ahora son contadores públicos inscritos y con tarjeta profesional). De acuerdo con ello, y con las disposiciones de la ley, los contadores públicos autorizados y titulados tienen idénticos derechos y obligaciones profesionales, pues la ley misma les ha permitido inscribirse y contar con la tarjeta profesional que los habilita para ejercer la profesión. Con todo, como se verá más adelante, el legislador puede establecer tratos diferenciados a través de la exigencia de requisitos adicionales siempre y cuando siga los dictados de la Constitución para ello.

12.- Pero la ley 675 de 2001, al exigir que el revisor fiscal de un conjunto de uso comercial o mixto sea contador público titulado elimina la

posibilidad de que los contadores públicos autorizados, con tarjeta profesional, puedan desempeñarse en este cargo. Podría afirmarse entonces que, la razón para tal exclusión estriba en que se trata de una función muy delicada y cuyo riesgo social es de tal consideración que el legislador prefirió permitir su ejercicio sólo a los contadores públicos que hubiesen acudido a una universidad para adelantar sus estudios en la materia. Éste sería un motivo legítimo, pero tal afirmación se vería desvirtuada frente a la autorización que el mismo legislador le otorgó a personas que no son tituladas para ejercer la contaduría pública sin distinción alguna. De otro lado, si fuera la intención del legislador excluir de la revisoría fiscal a los contadores no titulados, la pregunta que surge es por qué les permitió obtener la tarjeta profesional que los habilita para ejercer la profesión sin ninguna limitación, y por qué ahora impone tal prohibición sin ninguna motivación. Reitera la Corte, que tal distinción no es en sí misma inconstitucional, pues el legislador tiene la potestad de hacerlo, pero deben ser examinadas entonces las razones por las cuales tomó cada una de estas determinaciones.

Puede entonces argumentarse que se trata de una innovación ante la importancia de las funciones que desempeña un revisor fiscal en el ámbito de la propiedad horizontal, pero luego de la revisión de los antecedentes legislativos, la Corte no encuentra motivación alguna que llevase al Congreso a optar por la exclusión de los contadores autorizados para ejercer la revisoría fiscal en estos conjuntos. En ese sentido, si no se desprende de la ley la razón para establecer un trato diferente, es una diferenciación no justificada. Por lo mismo, entra este Tribunal a analizar con detalle la cuestión.

## **Violación del derecho a la igualdad**

13.- Ante el dilema planteado anteriormente, la Corte sistematizará el estudio de la diferenciación planteada utilizando el llamado “test de igualdad” a fin de someter a examen el motivo del legislador, que es quien en este caso establece la distinción. La Corte aclara que acudirá a la aplicación de un juicio integrado de igualdad, debido a sus ventajas analíticas<sup>12</sup>. En ese orden de ideas, como ya lo ha establecido esta Corporación, el primer paso que debe ser agotado es el de determinar la intensidad -estricta, intermedia y débil- con la cual aplicará las etapas del

---

<sup>12</sup> Ver sentencias C-093 de 2001, C-671 de 2001 y T-360 de 2002.

juicio para evaluar si la diferenciación viola o no el derecho a la igualdad.<sup>13</sup> Procede entonces la Corte a examinar, en primer lugar, si procede la aplicación de un juicio estricto de igualdad.

En diversas ocasiones<sup>14</sup>, esta Corte ha definido cuáles son los factores que hacen necesario el uso de esta clase de juicio: en primer lugar, si se limita el goce de un derecho constitucional a un determinado grupo de personas; segundo, si es utilizado un criterio prohibido como elemento de la diferenciación; tercero, si se trata de asuntos en los que la Constitución señala mandatos especiales de igualdad; y finalmente, cuando se trata de poblaciones que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

14.- El interrogante que afronta ahora esta Corte es si la expresión “titulado” presenta una limitación a un derecho constitucional. Como lo expresó la Corte en la sentencia C-606 de 1992, el derecho a escoger profesión u oficio es una derivación directa del derecho al trabajo y por tanto la reglamentación a que está sujeto debe asegurar el máximo de libertad e igualdad real de los individuos. Según este entendimiento del artículo 26 de la Carta, el derecho a escoger profesión u oficio es un derecho de rango constitucional.

Además, en reiterada jurisprudencia esta Corporación<sup>15</sup> ha señalado que el artículo 26 de la Constitución establece dos derechos: el derecho a elegir profesión u oficio y el derecho a ejercer la actividad escogida. El primero es un acto de voluntad, cuyo límite es la elección entre lo legalmente factible, mientras que la libertad profesional es una faceta susceptible de mayor restricción, pues involucra al individuo en la esfera de los derechos de los demás y el interés social<sup>16</sup>. De acuerdo con ello, el legislador debe establecer parámetros para que la regulación de las profesiones sea constitucionalmente legítima. La jurisprudencia constitucional ha sido muy clara en señalar dos criterios. En primer lugar, que la medida se fundamente razonablemente en el control de un riesgo social. De otro lado, el Congreso no está autorizado para anular el núcleo esencial del derecho. En consecuencia, no puede exigir requisitos que vulneren el principio de

---

<sup>13</sup> Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-445 de 1995, C-183 de 1998, T-263 de 1998, C-563 de 1997, C-247 de 1999, C-318 de 1998, C-152 de 1999, T-067 de 1998, C-1514 de 2000, C-112 de 2000.

<sup>14</sup> Ver, entre otras, las sentencias T-230 de 1994, C-445 de 1995, C-309 de 1997, C-183 de 1998, C-481 de 1998, C-112 de 2000 y C-671 de 2001

<sup>15</sup> Pueden consultarse las sentencias T-408 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-610 de 1992 M.P. Fabio Morón Díaz, C-540 de 1993 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-377 de 1994 M.P. Jorge Arango Mejía, C-619 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>16</sup> Ver la sentencia C-131 de 1999

igualdad ni restrinjan más allá de lo estrictamente necesario el acceso a un puesto de trabajo o que impongan condiciones exageradas para la adquisición del título de idoneidad<sup>17</sup>.

El celo con el que el legislador debe proceder en estos temas y la fundamentación de la Corte en casos similares, son consecuencia de la afectación de un derecho constitucional -el derecho al trabajo y a escoger profesión u oficio- y por tanto, las razones para el trato diferenciado deben ser examinadas a partir de un juicio estricto de igualdad.

15.- En segundo lugar debe examinar la Corte si el fin perseguido a través del trato diferenciado es legítimo, importante e imperioso<sup>18</sup>. Según una interpretación sistemática de la ley 675 de 2001, la finalidad de la diferenciación es la siguiente: asegurar que el ejercicio de la revisoría fiscal en los conjuntos de uso mixto, sometidos al régimen de propiedad horizontal, se lleve a cabo por personal idóneo para evitar los riesgos propios de esta profesión y las consecuencias nocivas que podrían presentarse. Evidentemente es un fin que reviste gran importancia y por tanto merece que el legislador adopte medidas encaminadas a su protección, por tanto, el fin perseguido goza de legitimidad.

En tercer lugar entra la Corte a estudiar si el medio a través del cual el legislador quiso obtener el fin mencionado, es adecuado, efectivamente conducente y necesario. Sólo podría admitirse que, la exclusión de contadores públicos autorizados de la posibilidad de ser revisores fiscales en conjuntos de uso mixto sometidos al régimen de propiedad horizontal, es un mecanismo adecuado para eliminar el riesgo social propio del ejercicio de esta profesión, si se partiera del supuesto de que los contadores públicos autorizados no cuentan con la formación necesaria para llevar a cabo las tareas propias de la revisoría fiscal y por tanto generan un riesgo social. Ello sería admitir que aunque las autoridades competentes otorgaron el título habilitante para ejercer la profesión a contadores no titulados por considerarlos idóneos, ahora los considera incapaces de ejercer una de las facetas de su profesión, a pesar de que ellos ya superaron los requerimientos exigidos. Por tanto, el mecanismo no es adecuado, pues si el contador que porta la tarjeta profesional se presume idóneo para desempeñarse como tal, no puede el legislador, sin motivación alguna, adoptar una medida que elimina la posibilidad de que estos contadores ejerzan la revisoría fiscal para evitar un riesgo que no existe. En efecto, los contadores cuentan con

---

<sup>17</sup> Ver, entre otras, las sentencias C-606 de 1992, C-177 de 1993 y C-660 de 1997.

<sup>18</sup> Al respecto resulta ilustrativa la sentencia C-671 de 2001, en la cual la Corte esquematiza los pasos de un juicio integrado de igualdad y las situaciones a las cuales se aplica.

un título habilitante y su idoneidad no está siendo cuestionada por quien intenta establecer la diferenciación, en este caso el legislador.

Así, si el legislador admitió que los contadores no titulados que cumplieren con ciertos requisitos fueran autorizados a ejercer la profesión sin limitación alguna, no puede ahora eliminar los derechos que surgen de la expedición de la tarjeta profesional con base en una supuesta falta de idoneidad que ni siquiera fue fundamentada en el seno del Congreso al momento de debatir la ley. En ese sentido, si el legislador equiparó a todos los contadores que tienen tarjeta profesional como profesionales capacitados, no es admisible que ahora establezca diferenciaciones basadas en una supuesta ausencia de formación académica, pues en su momento, el propio legislador estableció requisitos para considerarlos como iguales a efectos del ejercicio de la profesión, y una vez superados, no puede arrebatar las posibilidades de trabajo, salvo que concurra alguna de las causales por las cuales los contadores pueden perder su licencia.

Sin embargo, insiste la Corte, estos argumentos no implican que sea inconstitucional *per se* renovar los requisitos para el ejercicio de una profesión o establecer distinciones a causa de la formación académica o idoneidad de ciertos profesionales, frente a algunos campos específicos para ejercer la profesión. Pero dada la importancia de este asunto en nuestro régimen constitucional, ello debe llevarse a cabo si es necesario a fin de cumplir los fines del Estado. Así, para realizar innovaciones de este tipo es claro que el legislador debe asumir una carga argumentativa fuerte a través de la cual sustente suficientemente la diferenciación establecida y debe hacer explícitas las razones que lo llevan a restringir los derechos de profesionales autorizados anteriormente.

16.- Finalmente, para este Tribunal no es de recibo el argumento del Ministerio Público, según el cual los contadores autorizados no están avalados por las autoridades, pues la Junta Central de Contadores permitió a algunos contadores no titulados inscribirse y por tanto portar la tarjeta profesional que los avala como personas capacitadas e idóneas. Además, aunque se pensara que no son aptos, ello debe ser demostrado a través del proceso establecido en la ley. Tal proceso está organizado a fin de impedir que profesionales no idóneos pongan en riesgo intereses sociales de gran importancia. Se presume entonces que, el contador público que se encuentre inscrito y sea portador de la tarjeta profesional, es competente para desempeñarse en cualquiera de las áreas de la disciplina, salvo norma en contrario basada en una motivación suficiente. Por tanto, la expresión “titulado” usada en el artículo 56 de la Ley 675 de 2001 debe ser declarada inexecutable.

## **VII. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### **RESUELVE**

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “*titulado*” contenida en el artículo 56 de la Ley 675 de 2001.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

**MARCO GERARDO MONROY CABRA**  
Presidente

**JAIME ARAUJO RENTERIA**  
Magistrado

**ALFREDO BELTRAN SIERRA**  
Magistrado

**MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA**  
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO  
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL  
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT  
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS  
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ  
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ  
Secretaria General

# CORTE CONSTITUCIONAL

**Sentencia C-738/02**

Referencia: expediente D-3988

**Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3° (parcial), 20, 21, 22, 45, 46, 56, 59 (parcial) y contra el Capítulo XIII de la Ley 675 de 2001.**

**Actor: Juan José Neira Gómez**

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

**Bogotá, once (11) de septiembre de dos mil dos (2002)**

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

## I. ANTECEDENTES

El ciudadano Juan José Neira Gómez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en la Constitución Política de 1991, pide a la Corte declarar inexecutable los artículos 3° (parcial), 20, 21, 22, 45, 46, 56, 59 (parcial) y 76 de la Ley 675 de 2001.

El Magistrado sustanciador admitió la demanda al haberse satisfecho los requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991. Dispuso, así mismo, el traslado al Señor Procurador General de la Nación, para efectos de obtener el concepto de su competencia, al tiempo que ordenó comunicar la iniciación del proceso al Congreso de la República y a los señores ministros de Desarrollo y de Justicia y del Derecho, al Instituto de Desarrollo Urbano, a la Cámara de Comercio y a la Junta Central de Contadores.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

## II. EL TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Se transcribe a continuación el texto de las norma acusadas, con la advertencia que respecto de aquellas que han sido demandadas parcialmente, se resalta y subraya lo demandado:

**“LEY 675 DE 2001**  
(agosto 3)

*“por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal.*

*“El Congreso de Colombia*

*“DECRETA:*

“...

**“Artículo 3º. Definiciones.** Para los efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:

“...

**“Expensas comunes necesarias:** Erogaciones necesarias causadas por la administración y la prestación de los servicios comunes esenciales requeridos para la existencia, seguridad y conservación de los bienes comunes del edificio o conjunto. Para estos efectos se entenderán esenciales los servicios necesarios, para el mantenimiento, reparación, reposición, reconstrucción y vigilancia de los bienes comunes, así como los servicios públicos esenciales relacionados con estos.

“En los edificios o conjuntos de uso comercial, los costos de mercadeo tendrán el carácter de expensa común necesaria, sin perjuicio de las excepciones y restricciones que el reglamento de propiedad horizontal respectivo establezca.”

**“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.”

**“Artículo 21.** Procedimiento para la desafectación de bienes comunes. La desafectación de bienes comunes no esenciales implicará una reforma al reglamento de propiedad horizontal, que se realizará por medio de escritura pública con la cual se protocolizará el acta de autorización de la asamblea general de propietarios y las aprobaciones que hayan sido indispensables obtener de conformidad con el artículo precedente. Una vez otorgada esta escritura, se registrará en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la cual abrirá el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.

“En la decisión de desafectar un bien común no esencial se entenderá comprendida la aprobación de los ajustes en los coeficientes de copropiedad y módulos de contribución, como efecto de la incorporación de nuevos bienes privados al edificio o conjunto. En este caso los coeficientes y módulo se calcularán teniendo en cuenta los criterios establecidos en el capítulo VII del título primero de esta ley.”

**“Artículo 22. 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.”*

**“Artículo 45. Quórum y mayorías.** *Con excepción de los casos en que la ley o el reglamento de propiedad horizontal exijan un quórum o mayoría superior y de las reuniones de segunda convocatoria previstas en el artículo 41, la asamblea general sesionará con un número plural de propietarios de unidades privadas que representen por lo menos, más de la mitad de los coeficientes de propiedad, y tomará decisiones con el voto favorable de la mitad más uno de los coeficientes de propiedad y tomará decisiones con el voto favorable de la mitad más uno de los coeficientes de propiedad representados en la respectiva sesión.*

*“Para ninguna decisión, salvo la relativa a la extinción de la propiedad horizontal, se podrá exigir una mayoría superior al setenta por ciento (70%) de los coeficientes que integran el edificio o conjunto. Las mayorías superiores previstas en los reglamentos se entenderán por no escritas y se asumirá que la decisión correspondiente se podrá tomar con el voto favorable de la mayoría calificada aquí indicada.*

*“Las decisiones que se adopten en contravención a lo prescrito en este artículo, serán absolutamente nulas.”*

**“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:*

*“1. Cambios que afecten la destinación de los bienes comunes o impliquen una sensible disminución en uso y goce.*

*“2. Imposición de expensas extraordinarias cuya cuantía total, durante la vigencia presupuestal, supere cuatro (4) veces el valor de las expensas necesarias mensuales.*

*“3. Aprobación de expensas comunes diferentes de las necesarias.*

*“4. Asignación de un bien común al uso y goce exclusivo de un determinado bien privado, cuando así lo haya solicitado un copropietario.*

*“5. Reforma a los estatutos y reglamento.*

*“6. Desafectación de un bien común no esencial.*

*“7. Reconstrucción del edificio o conjunto destruido en proporción que represente por lo menos el setenta y cinco por ciento (75%).*

*“8. Cambio de destinación genérica de los bienes de dominio particular, siempre y cuando se ajuste a la normatividad urbanística vigente.*

*“9. Adquisición de inmuebles para el edificio o conjunto.*

*“10. Liquidación y disolución.*

*“Parágrafo. Las decisiones previstas en este artículo no podrán tomarse en reuniones no presenciales, ni en reuniones de segunda convocatoria, salvo que en este último caso se obtenga la mayoría exigida por esta ley.”*

**“Artículo 56. Obligatoriedad.** *Los conjuntos de uso comercial o mixto estarán obligados a contar con Revisor Fiscal, contador público titulado, con matrícula profesional vigente e inscrito a la Junta Central de Contadores, elegido por la asamblea general de propietarios.*

*“El Revisor Fiscal no podrá ser propietario o tenedor de bienes privados en el edificio o conjunto respecto del cual cumple sus funciones, ni tener parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ni vínculos comerciales, o cualquier otra circunstancia que pueda restarle independencia u objetividad a sus conceptos o actuaciones, con el administrador y/o los miembros del consejo de administración, cuando exista.*

*“Los edificios o conjuntos de uso residencial podrán contar con Revisor Fiscal, si así lo decide la asamblea general de propietarios. En este caso, el Revisor Fiscal podrá ser propietario o tenedor de bienes privados en el edificio o conjunto.”*

**“Artículo 57. Funciones.** *Al Revisor Fiscal como encargado del control de las distintas operaciones de la persona jurídica, le corresponde ejercer las funciones previstas en la Ley 43 de 1990 o en las disposiciones que la modifiquen, adicionen o complementen, así como las previstas en la presente ley.”*

**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.”*

-

**“Artículo 76. Autoridades internas.** *Son autoridades internas de las Unidades Inmobiliarias Cerradas:*

*2. La Junta Administradora, cuando esta exista; conformada democráticamente por los copropietarios o moradores que tendrán los derechos previstos en los reglamentos de la respectiva Unidad Inmobiliaria.”*

-

## **II. III. LA DEMANDA**

El demandante considera que las normas que acusa violan los artículos 1, 6, 13, 16, 38, 58, 63, 83, 145, 146 y 333 de la Constitución Política.

Como introducción a la exposición de los cargos que posteriormente se aducen de manera particular contra cada una de las normas demandadas, el actor expone que siendo que la Ley 675 de 2001 regula relaciones que se circunscriben al ámbito del derecho privado, debe tenerse en cuenta que en ellas prima la autonomía de la voluntad de los propietarios de los bienes privados que conforman una propiedad horizontal. En tal virtud, las disposiciones en ella incluidas “que impiden la autodeterminación de un conglomerado legal de ciudadanos, dificultan la búsqueda de la sana convivencia, la solidaridad, la libertad, el respeto a la dignidad humana, y, sobre todo, chocan con la práctica de la democracia” y, por ello, vulneran diversos preceptos superiores. Adicionalmente, pone de presente que la Ley que acusa no fue concebida para regular entidades con ánimo de lucro, y por esa razón sus disposiciones deben acomodarse a esta realidad.

En relación concreta con las normas que particularmente acusa, el actor expone los siguientes cargos:

- Respecto de la expresión que demanda del artículo 3°, que indica que en los edificios o conjuntos de uso comercial, los costos de mercadeo tendrán el carácter de expensa común necesaria, sin perjuicio de las excepciones y restricciones que el reglamento de propiedad horizontal respectivo establezca, el actor indica que esta norma resulta contraria a los artículos 1°, 6°<sup>19[1]</sup> y 16°<sup>20[2]</sup> de la Constitución, pues “los bienes comunes de que son condueños los propietarios de los bienes privados integrantes del conjunto o edificio, no tienen carácter mercantil y la persona jurídica que los administra tampoco”. En efecto, afirma que tal persona jurídica sólo tiene por objeto administrar dichos bienes comunes, por lo cual es de naturaleza civil, sin ánimo de lucro, como expresamente lo establecen los artículos 32 y 33 de la misma Ley 675 de 2001.

Al no tenerse en cuenta lo anterior y “con el hecho de dar a los costos de mercadeo el carácter de expensas necesarias, se está obligando a todos los propietarios de bienes comunes a incurrir en este tipo de gasto, así no lo necesite o no quiera hacerlos”. Esto, en su sentir, desconoce la dignidad humana y resulta arbitrario en cuanto impide a la Asamblea General, donde se expresa la autonomía de la voluntad de los copropietarios, adoptar decisiones acordes con el objeto social de la persona jurídica encargada de administrar los bienes comunes.

- En cuanto al artículo 20, que prescribe que *“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”*, el actor afirma que esta norma permite una “desmembración de la propiedad horizontal”, propiedad cuya razón de ser son justamente los bienes comunes, “ingrediente esencial de la vida en comunidad”. Por ello, sostiene que esta disposición atenta contra el artículo 38 superior, que garantiza la libertad de asociación, así como contra el 63 *ibidem*, según el cual *“(l)os bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”*

En cuanto a los artículos 21 y 22 de la Ley 675 que también acusa, sin aducir cargos concretos afirma que, en el evento de resultar inexecutable el artículo 20, no tendría objeto mantenerlos dentro del ordenamiento.

- En relación con el artículo 45 que contiene normas sobre quórum y mayorías para deliberar y para decidir en las reuniones de las asambleas generales de copropietarios, el demandante afirma que “en forma autoritaria impone la mayoría absoluta para adoptar decisiones que no requieren mayoría calificada, como si esta fuera la única fórmula existente”; es decir, a juicio del demandante la norma contenida en este artículo proscribía otras fórmulas de decisión como lo serían, por ejemplo, las mayorías simples o relativas, útiles para los casos en que existen más de dos propuestas alusivas a un tema. Con este proceder, estima desconocida la autonomía de la voluntad que prevalece en las relaciones de derecho privado, con lo cual resultan desconocidos los artículos 1°, 6°, 16, 145<sup>21[3]</sup> y 146<sup>22[4]</sup> de la Carta.

---

<sup>19</sup>[1] **Constitución Política, Artículo 6:** “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”

<sup>20</sup>[2] **Constitución Política, Artículo 16.** Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

<sup>21</sup>[3] **Constitución Política, Artículo 145:** El Congreso pleno, las Cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.

- La acusación contra el artículo 46, que señala los casos en que las decisiones de la asamblea general requerirán mayoría calificada del setenta por ciento (70%) de los coeficientes de copropiedad que integran el edificio o conjunto, consiste en aducir que este mandato contiene el mismo autoritarismo del artículo 45 anterior. Es decir, el actor encuentra constitucionalmente reprochable que no se permita ninguna otra alternativa para la toma de esta clase de decisiones, lo cual, a su juicio, equivale a un desconocimiento de la dignidad humana, la autonomía de la voluntad de los copropietarios, la libertad y el principio democrático a que aluden los artículos 1°, 6°, 16 y 83<sup>23[5]</sup> de la Constitución.

En cuanto a los artículos 56 y 57 que conforman el Capítulo XIII del Título I, íntegramente acusado, los cuales prescriben la obligatoriedad del nombramiento de un revisor fiscal en los conjuntos de uso comercial o mixto, que deberá ser contador público y que entre otros impedimentos se ve cobijado por el de ser propietario o tenedor de bienes privados, el demandante estima que ellos desconocen concretamente los artículos 1°, 2°, 6°, 13, 16, 83, y 333 de la Carta. Para sustentar este cargo afirma que por control interno se entiende “la vigilancia sobre su propio ente ejercida por la misma administración”; siendo que para llevar a cabo dicho control interno no se requiere la intervención de un contador público, estima que para ejercer la revisoría fiscal tampoco debe exigirse. El revisor fiscal, afirma, “es una autoridad vigilante que actúa en representación de los copropietarios cuando no produce resultados positivos el control interno”, ... “de tal manera que si la autoridad de control interno no requiere la calidad de contador público, para ejercitar la misma función el Revisor Fiscal no debe tener calidad distinta a la primera.”

Esta exigencia, continua la demanda, se debe a que estos artículos, como toda la ley, reglamentan la propiedad horizontal como si se tratara de una sociedad comercial, desconociendo que su verdadera naturaleza es la de ser una sociedad sin ánimo de lucro. Al proceder así, el legislador se extralimita en sus funciones (por lo cual viola el artículo 6° superior) y se entromete indebidamente en la copropiedad impidiendo a la voluntad de la mayoría adoptar las decisiones acordes con su razón de ser. (Por esta razón desconoce el artículo 16 de la Carta). Además, “al remitir a los copropietarios al control externo, está presumiendo la mala fe e incapacidad de los propietarios para resolver sus asuntos administrativos”, por lo cual vulnera el artículo 83 constitucional.

En cuanto al desconocimiento del artículo 333 de la Constitución, el demandante expone de la siguiente manera el concepto de violación: afirma que el hecho de que el conjunto o edificio tenga inmuebles de uso privado destinados al comercio no modifica el carácter de entidad sin ánimo de lucro que se reconoce a la persona jurídica que administra los bienes comunes. Esta persona jurídica “conforma una organización solidaria que debe funcionar como tal”, propósito que se ve frustrado por las exigencias del legislador.

Finalmente, en relación con los artículos 56 y 57 el demandante estima que resultan contrarios al artículo 13 de la Carta, que consagra el derecho a la igualdad, pues impone el requisito de tener revisor fiscal sólo a unas copropiedades -las de uso comercial o mixto- mientras libera a otras de esta obligación “a pesar de tratarse de personas jurídicas del mismo carácter.”

-Respecto del numeral 1° del artículo 59 que dentro de las sanciones que por incumplimiento de obligaciones no pecuniarias que pueden ser impuestas a los propietarios, tenedores o terceros, incluye la de la publicación en lugares de amplia circulación de la lista de infractores, con indicación expresa del hecho o acto que origina la sanción, el demandante arguye que si la

---

<sup>22[4]</sup> **Constitución Política, artículo 146:** En el Congreso pleno, en las Cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial.

<sup>23[5]</sup> Constitución Política, artículo 83: “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.”

Constitución protege el derecho a la intimidad, las autoridades no pueden disponer la difusión de las faltas o errores “en que lleguen a incurrir los habitantes de una propiedad horizontal”. A su juicio, “esta disposición en una coacción lacerante sobre quien recaiga”.

- Por último, el actor demanda el numeral 2° del artículo 76 de la Ley 675 de 2001, que enumera a la Junta Administradora dentro de las autoridades internas de las Unidades Inmobiliarias Cerradas señalando que, cuando exista, estará compuesta “*por los copropietarios o moradores*”. Esta última expresión es la que motiva el reproche del demandante, pues estima que la ley “con la inclusión de los moradores en la Junta Administradora, está desconociendo el derecho exclusivo que asiste a los copropietarios de la Unidad Inmobiliaria Cerrada para administrar directamente los bienes comunes de sus propiedades privadas” pues “sin desconocer que la propiedad tiene una función social que implica obligaciones, el legislador no debe introducir condiciones que pongan en riesgo el derecho que, además del Art. 58 de la C.N., el Art. 17 de la declaración de los derechos del hombre considera sagrado e inviolable pues, siendo inherente a la persona, no puede ser afectado por actos contrarios a la razón y a la justicia”.

#### IV. INTERVENCIONES

##### **1. Intervención de la Junta Central de Contadores**

Dentro del término correspondiente, intervino el ciudadano Benjamín López Arciniegas, vicepresidente de la Junta Central de Contadores, quien expuso una serie de consideraciones en defensa de la constitucionalidad del artículo 56 de la Ley 675 de 2001. Tras hacer un extenso recuento de la historia de la institución de la revisoría fiscal en nuestra legislación y de los objetivos que hoy en día ella persigue como órgano de fiscalización, el ciudadano interviniente destaca la importancia de que el legislador haga obligatoria esta figura en toda clase de entes sin atender a que persigan o no ánimo de lucro, pues ella “sirve de garantía y de seguridad acerca del cumplimiento de las normas legales y estatutarias por parte de los administradores, como también sobre el correcto y eficiente manejo de los recursos”.

Destaca igualmente que, para el correcto ejercicio de sus funciones, el legislador ha dispuesto que la revisoría fiscal sea ejercida por contadores públicos, quienes están capacitados específicamente para esta tarea. Además, resalta la importancia de que su gestión sea libre de todo conflicto de interés, a fin de que sea objetiva e imparcial. Para ello, afirma, es menester que exista un régimen de impedimentos especial, aun tratándose de entes sin ánimo de lucro, como lo son las copropiedades comerciales o mixtas.

Por todo lo anterior descarta la inconstitucionalidad del artículo 56 que prescribe la obligatoriedad de revisoría fiscal en los conjuntos de uso comercial o mixto, revisoría que debe ser ejercida por un contador público, que no podrá ser propietario o tenedor de bienes privados.

##### **2. Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico**

*El abogado Camilo Alfonso Herrera Urrego, en representación del Ministerio de la referencia, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de las normas demandadas, basándose en los siguientes argumentos:*

-Para responder a la acusación formulada en contra la parte acusada del artículo 3°, que indica que en los edificios o conjuntos de uso comercial los costos de mercadeo tendrán el carácter de expensa común necesaria, el interviniente explica que dichos costos son fijados mediante el sistema de “módulos de contribución” y no necesariamente en proporción directa al índice de copropiedad. En efecto, recuerda, la misma ley define que los módulos de contribución son “*índices que establecen la participación porcentual de los propietarios de bienes de dominio particular, en las expensas causadas en relación con los bienes y servicios comunes cuyo uso y goce corresponda a una parte o sector determinado del edificio o conjunto de uso comercial o*

*mixto*”.<sup>24[6]</sup> Este sistema de reparto de las expensas comunes, sostiene el interviniente, evita situaciones injustas que podrían presentarse cuando algunos copropietarios no usaran determinados bienes comunes y, por ende, no percibieran ningún beneficio y hace infundadas las acusaciones del demandante.

- De igual manera descarta el cargo de inconstitucionalidad aducido en contra del artículo 20, pues estima que el mismo se esgrime desde la consideración de que los bienes comunes de un edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal son “bienes de uso público”, lo cual no es cierto. En su opinión, estos bienes son del dominio privado de los copropietarios y no de la persona jurídica originada en la constitución de la copropiedad. De otro lado, estima que el cargo de inexequibilidad formulado contra los artículos 21 y 22 siguientes, que tratan sobre el procedimiento para la desafectación de los bienes comunes, no es claro.

- Sobre la acusación que recae en el artículo 45, que contiene normas sobre quórum y mayorías para deliberar y para decidir en las reuniones de las asambleas generales de copropietarios, el interviniente en nombre del Ministerio de Desarrollo Económico indica que con esta norma el legislador quiso unificar la diversidad de disposiciones que al respecto existían tanto en la Ley 182 de 1948 como en la 16 de 1986 y buscó evitar dificultades que sobrevenían en la administración de los conjuntos como consecuencia del ausentismo en las reuniones de la asamblea general.

-En relación con el artículo 46, relativo a aquellas decisiones que exigen mayoría cualificada, el ciudadano defiende su constitucionalidad reiterando lo dicho respecto del artículo anterior, esto es, que con estas normas el legislador quiso facilitar la adopción de decisiones en las reuniones de copropietarios, lo cual no desconoce ninguna norma de la Constitución.

Acerca del artículo 59, sobre sanciones por incumplimiento de obligaciones no pecuniarias, la intervención del Ministerio de la referencia indica que las mismas deben ser impuestas de conformidad con los principios del debido proceso y que pueden ser impugnadas judicialmente. Además, recuerda como la jurisprudencia de esta Corporación ha avalado la procedibilidad de la imposición de este tipo de sanciones, y particularmente ha puesto de presente que la publicación de las listas de deudores morosos no vulnera el derecho a la intimidad y al buen nombre.

Respecto de la acusación formulada en contra del artículo 76 en relación con la cual el demandante considera que se ponen en peligro los bienes privados y en consecuencia los comunes, al permitirse a los moradores formar parte de las Juntas Administradoras, el interviniente se limita a recordar que tal norma sólo rige para las Unidades Inmobiliarias Cerradas.

Finalmente, en cuanto al artículo 56 que obliga al nombramiento de un revisor fiscal en los conjuntos de uso comercial o mixto, indicando que deberá ser contador público y que no podrá ser propietario o tenedor de bienes privados, la intervención del Ministerio de Desarrollo afirma que los cargos aducidos en realidad corresponden a opiniones personales del demandante, no soportadas con argumentos que demuestren el desconocimiento de la Constitución.

### **3. Intervención de la Cámara Colombiana de la Construcción**

Como presidente ejecutivo del organismo gremial de la referencia, intervino dentro del proceso el ciudadano Eduardo Jaramillo Robledo para defender la constitucionalidad del artículo 56 de la Ley 675 de 2001. En sustento de su posición afirmó que la revisoría fiscal, tal y como es desarrollada por la mencionada Ley, “es una institución que cumple funciones que son compatibles con la naturaleza de la persona jurídica que surge de la propiedad horizontal”. Pone de presente que, dentro de éste régimen legal, “la propiedad horizontal administra recursos suministrados por los dueños de bienes privados a través de cuotas ordinarias y extraordinarias”, recursos que tienen un fin específico y sobre los cuales recae el interés de todos los copropietarios en que sean administrados correctamente, interés que también concurre en terceros que establezcan relaciones jurídicas con la copropiedad.

---

<sup>24[6]</sup> Cf. Art. 3º Ley 675 de 2001

Adicionalmente, las funciones de la Asamblea General y del administrador de la propiedad horizontal ameritan la existencia del revisor fiscal, cuya labor sólo puede redundar en beneficio para los mismos propietarios. Lo anterior, sumado a la libertad de configuración que le asiste al legislador en la materia, pues no existe norma superior que prohíba la incorporación de la revisoría fiscal a personas jurídicas distintas de las sociedades comerciales, hace que el cargo de la demanda carezca de todo fundamento.

En cuanto a la acusación de inconstitucionalidad formulada en contra del artículo 56 por supuesto desconocimiento del principio de buena fe y de la autonomía de los copropietarios, el interviniente la rechaza arguyendo que, antes bien, la revisoría fiscal asegura una gestión de la copropiedad ajustada a la ley y permite la participación activa de los copropietarios en la toma de decisiones.

Por último el organismo gremial, a través de su presidente ejecutivo, descarta también la acusación por desconocimiento del derecho a la igualdad aducida en contra del artículo en mención, pues estima que la situación fáctica y jurídica de los conjuntos de uso residencial no es la misma que la de los de uso comercial o mixto, por lo cual el legislador bien podía dispensar un trato diferente imponiendo a estos últimos la obligación de contar con un revisor fiscal.

## **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

*El Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, solicita a la Corte declarar la exequibilidad del inciso 2° del artículo 3°, de los artículos 45, 46, y 59 así como la del Capítulo XIII del Título I de la Ley 675 de 2001. En cuanto al numeral 2° del artículo 76, pide que sea declarado inexecutable. Y sobre la acusación formulada en contra de los artículos 20, 21 y 22, estima que la Corte debe inhibirse de llevar a cabo un pronunciamiento de fondo. Como fundamento de estas solicitudes, expone lo siguiente:*

*-En relación con el inciso 2° del artículo 3°, que como se recuerda afirma que en los edificios de uso comercial los costos de mercadeo tienen el carácter de expensa común necesaria, la vista fiscal sostiene dichos gastos sí pueden constituirse en una necesidad esencial para los comerciantes, pues de ellos puede depender que su actividad comercial sea próspera, por lo cual el legislador podía darles la categoría que les dio. Además, recuerda que los copropietarios tienen potestad para establecer dichas expensas y para señalar su cuantía, por lo cual no puede entenderse que la ley esté imponiendo dicha obligación, sino tan solo otorgando la posibilidad de que se incluyan como expensas necesarias. De otro lado, afirma, el sistema de reparto de estos gastos a través del mecanismo de los módulos de distribución, que permite la sectorización de los bienes y servicios comunales que no están destinados al uso y goce general de los propietarios de las unidades privada, garantiza el derecho a la igualdad de los copropietarios a la hora de tomar decisiones y sufragar costos como aquellos a que se refiere esta disposición. Por todo lo anterior no encuentra el Ministerio Público cómo la norma en referencia pueda desconocer la dignidad humana o el derecho al libre desarrollo de la personalidad de los copropietarios.*

*- Respecto de las acusaciones formuladas en contra de los artículos 20 a 22 de la Ley 675 de 2001, el señor procurador estima que se presenta una ineptitud sustantiva de la demanda. A su juicio, el actor no explica de qué manera se desconoce el derecho de asociación por el hecho de que la norma legal permita la desafectación de bienes comunes de carácter no esencial, para pasarlos al dominio de la persona jurídica que se crea en el acto de formación de la propiedad horizontal. De igual manera considera que la demanda parte de un error cuando estima que los bienes comunes de un edificio son bienes de uso público, y sobre esta estimación edifica el cargo de violación constitucional. Por lo anterior, en relación con estas normas la vista fiscal propone un fallo inhibitorio.*

- En cuanto a los artículos 45 y 46, que contienen normas sobre quórum y mayorías que el demandante estima que no pueden ser impuestas a los copropietarios, el Ministerio Público indica que la carencia de ánimo de lucro no es circunstancia que impida al legislador

“establecer parámetros que permitan garantizar que las decisiones al interior de la asamblea general de propietarios sean tomadas democrática y justamente.” Igualmente, el procurador encuentra que “las normas superiores que se consideran vulneradas, relativas a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad en nada tienen que ver con la regulación sobre mayorías requeridas en los preceptos cuestionados”.

-Respecto del artículo 59 sobre publicación en áreas de alta circulación de las listas de infractores del régimen de la copropiedad, la vista fiscal recuerda la jurisprudencia de esta Corporación que ha hecho ver que “el derecho al buen nombre no es absoluto ni gratuito, y exige, como presupuesto indispensable, el mérito, esto es, la conducta irreprochable de quien aspira a ser su titular y al reconocimiento social del mismo.” Con base en esas consideraciones descarta también esta acusación.

- Sobre los cargos aducidos en contra del numeral 2° el artículo 76, referente a la posibilidad de que los “moradores” de la copropiedad formen parte de la Junta de Administración, el concepto fiscal estima que deben prosperar. En efecto, sostiene que la expresión “moradores” es genérica, incluyendo a propietarios, poseedores y tenedores; por ello, genera inseguridad jurídica y no constituye suficiente garantía del derecho de propiedad.

- Por último en relación con la constitucionalidad del Capítulo XII del Título I, relativo a la obligatoriedad de contar con revisoría fiscal en los conjuntos de uso comercial o mixto, el señor procurador afirma que la carencia de ánimo de lucro no es circunstancia que impida al legislador imponer esta obligación, pues ello no emana de la Carta. A su juicio, la libertad de configuración legislativa que tiene el congreso, le permitía llegar a tal decisión, que, además, responde al interés general que se pretende asegurar con la revisoría. La medida de control no impide a los propietarios el tomar libremente decisiones, ni limita su poder de deliberación.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### **Competencia**

1. La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda objeto de revisión, toda vez que las normas acusadas hacen parte de una Ley de la República.

### **Cuestiones previas**

#### **Cosa juzgada parcial relativa en relación con el artículo 45 de la Ley 675 de 2002.**

2. Mediante Sentencia C-318 de 2002<sup>25[7]</sup>, la Corte Constitucional resolvió la demanda formulada en contra de la expresión “*de propietarios*” contenida en el artículo 45 de la Ley 675 de 2001, nuevamente demandada en esta oportunidad. En la parte resolutoria de esa decisión, la Corte declaró la exequibilidad de la referida expresión, pero únicamente en relación con el cargo estudiado en la Sentencia, relativo al desconocimiento de los derechos de los moradores no propietarios en los edificios o conjuntos sometidos al régimen de propiedad horizontal.

En esta oportunidad el texto completo del artículo 45 ha sido nuevamente demandado, pero por otros cargos distintos al anteriormente aducido. En tal virtud, la Corte estima que debe efectuar un pronunciamiento de fondo, pues sólo existe cosa juzgada relativa al cargo antes estudiado.

#### **Jurisprudencia previa relativa a la Ley 675 de 2001, relacionada con los problemas jurídicos que se plantean en la presente oportunidad.**

---

<sup>25[7]</sup> M.P. Alfredo Beltrán Sierra

4. El la mencionada Sentencia C-318 de 2002, la Corte estudió un cargo de inconstitucionalidad general esgrimido en contra de varias disposiciones de la Ley 675 de 2001, según el cual dicha ley defendía únicamente los derechos de los propietarios en el régimen de propiedad horizontal, dejando de lado los de otras personas como los moradores en calidad de poseedores, tenedores o arrendatarios, a quienes sólo gravaba con obligaciones y sanciones, impidiendo con ello la convivencia pacífica dentro de dicho régimen de propiedad.

En esa oportunidad la Corte aceptó que no había *“ninguna duda respecto de que los titulares de la propiedad en común son los propietarios de las unidades privadas del edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal.”* En consecuencia estimó que *“sólo a tales propietarios les corresponde adoptar, en conjunto y entre sí, en asamblea general de propietarios, las decisiones correspondientes al derecho de dominio sobre las áreas y los bienes comunes de que son titulares”*.

Añadió que el reglamento, en todo caso, sería de obligatorio cumplimiento tanto para propietarios como para los residentes que no lo fueran, sin perjuicio de que para la imposición de sanciones debería siempre observarse el debido proceso interno, y del derecho a ser oídos que les asiste a los tenedores, arrendatarios, poseedores cuando vayan a ser adoptadas por la asamblea decisiones que lleguen a afectarlos.

5. Mediante la Sentencia C-488 de 2002<sup>26[8]</sup>, la Corte resolvió la demanda de inconstitucionalidad interpuesta en contra de los incisos primero y segundo y el párrafo transitorio del artículo 86 de la Ley 675 de 2001. Dichas normas establecen que los edificios y conjuntos sometidos a los regímenes consagrados en las leyes 182 de 1948, 16 de 1985 y 428 de 1998, se regirán por las disposiciones de la Ley 675 de 2001; y que tendrían un plazo de un año, prorrogable por seis meses más, para modificar en lo pertinente sus reglamentos internos, transcurrido el cual las disposiciones de la nueva ley se entenderían incorporadas en tales reglamentos internos. El párrafo establece que, no obstante lo anterior, los procesos judiciales o arbitrales en curso al momento de la expedición de la ley, o que llegaran a iniciarse durante el plazo señalado anteriormente, continuarán rigiéndose por lo dispuesto en las leyes 182 de 1948, 16 de 1985, 428 de 1998 y sus decretos reglamentarios, hasta su culminación.

**Dentro de las consideraciones que se hicieron para decidir la anterior demanda de inconstitucionalidad, la Corte abordó el estudio del régimen de propiedad horizontal que rigió bajo la vigencia de las leyes 182 de 1948 y 16 de 1985, comparándolo con el adoptado por la nueva ley. Sobre el particular afirmó que *“el derecho que define el artículo 1° de la Ley 675 de 2001 coincide con la modalidad de derecho inmobiliario que fuera prevista en las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985 a saber: “(.) concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y derechos de copropiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes (..).” Sin embargo, como va a verse, la Ley 675 de 2001 amplía considerablemente las relaciones de concurrencia, en razón de que faculta a la asamblea de copropietarios para determinar aspectos que en las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985 no le fueron confiados, y, para decidir otros, que aunque se contaban entre las atribuciones de las asambleas, en la anterior normatividad requerían ser adoptados por unanimidad*<sup>27[9]</sup>.**

---

<sup>26[8]</sup> M.P. Álvaro Tafur Gálvis

<sup>27[9]</sup> En la sesión ordinaria del 19 de junio de 2000, una vez puesto a consideración de la Plenaria del Senado el Proyecto 136/99, el H. senador Carlos Corsi Otálora interpelló al Ponente, H. senador José Renán Trujillo García, a fin de que explicara la conveniencia del régimen propuesto, debido a las dudas que suscitaba en el interpellante la asociación que hacía el proyecto del régimen de propiedad horizontal con formas societarias. El siguiente es un aparte de la intervención: *“ se está asociando la propiedad horizontal a una sociedad de responsabilidad limitada o anónima (..) porque cuanto se toma la teoría de la sociedad de que esto es equivalente a cualquier sociedad y prima el accionista mayoritario como en cualquier sociedad, se dan casos de enormes conflictos porque el que tiene el 51% de los coeficientes le impone su voluntad al 49% de los convivientes y si a él no le gusta un jardín o una zona, impone el coeficiente y resulta que se trata de convivientes, no es una sociedad anónima, no es una suma de*

Dentro de esta ampliación de las facultades de la asamblea de copropietarios determinada por la nueva ley, en relación concreta con los bienes privados la Sentencia en cita destacó que si bien en el nuevo régimen el reglamento debe definir su destinación, la asamblea tiene la facultad de decidir con votación cualificada del 70% de los votos de sus integrantes, el cambio “genérico” de tal destinación, con sujeción a las normas urbanísticas (artículos 3°, 5° y 46).

En cuanto a los bienes comunes no esenciales, también se hizo ver como la ampliación de las facultades de la asamblea permite ahora que **“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”, pueden ser desafectados del uso común, pasando a ser propiedad de la persona jurídica que se conforma por la constitución del régimen.**

En suma, afirma la Sentencia explicando la Ley 675, en el nuevo régimen *“para ninguna de las decisiones de la asamblea se requiere la unanimidad de los votos de los copropietarios que la conforman, como tampoco la decisión unánime de los votos de los asistentes a la reunión, en cuanto i) “la asamblea general sesionará con un número plural de propietarios de unidades privadas que representen por lo menos, más de la mitad de los coeficientes de copropiedad”, ii) “tomará decisiones con el voto favorable de la mitad más uno de los coeficientes de copropiedad representados en la respectiva reunión.”, iii) “[p]ara ninguna decisión, salvo la relativa a la extinción de la propiedad horizontal se podrá exigir una mayoría superior al 70% de los coeficientes que integran el edificio o conjunto.”, iv) “[l]as mayorías superiores previstas en los reglamentos se tendrán por no escritas y se asumirá que la decisión correspondiente se podrá tomar con el voto favorable de la mitad más uno de los coeficientes de copropiedad representados en la de la mayoría calificada aquí indicada”, y v) las decisiones que se tomen en contravención a las disposiciones sobre quórum y mayorías “serán absolutamente nulas” – artículo 45-*

Resumiendo las innovaciones introducidas por la nueva Ley, y los alcances de las mismas frente a las regulaciones anteriores, la Sentencia en comentario afirmó que **“la Ley 675 de 2001 define un esquema de propiedad horizontal que –como se dijo- amplía la comunidad de intereses a aspectos considerados individuales en el régimen de las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985, porque i) concede a la asamblea de copropietarios atribuciones para decidir la destinación y uso de los bienes privados, ii) amplía el poder decisorio del órgano rector de la copropiedad al suprimir la unanimidad que fuera exigida en el régimen anterior para la imposición de expensas extraordinarias, mejoras necesarias y la alteración sensible del uso y del goce de los bienes comunes, y iii) convierte en dispositivas las facultades puramente administrativas de la asamblea de copropietarios al permitirle disponer de los bienes comunes y adquirir inmuebles.....De modo que al parecer de la Corte la única facultad de los copropietarios, individualmente considerados, que no sufre modificación en el nuevo régimen es la relativa a la enajenación y cesión de las unidades independientes<sup>28[10]</sup>.**

Las anteriores consideraciones y sus implicaciones frente a los derechos de quienes se habían hecho copropietarios bajo el régimen de las leyes anteriores, llevaron a la Corte a afirmar que *“dentro del marco general de respeto por el derecho de los asociados de optar por uno u otro esquema de propiedad inmobiliaria, debe entenderse que las expresiones en estudio conceden*

---

*capitales, fijese que hay un factor humano de fondo y entonces ponga usted un edificio de propiedad horizontal donde hay 40 apartamentos y el coeficiente lo tiene un señor que tiene el 51% porque es inversionista en propiedad raíz y le impone sus caprichos a los otros 20 propietarios con él (..) y se vuelve un dictador del edificio o del centro comercial, eso es grave (..)”-Gaceta del Congreso 254 11 de julio de 2000 página 52 -.*

<sup>28[10]</sup> “Parágrafo 4°. El reglamento de administración de la propiedad horizontal no podrá contener normas que prohíban la enajenación o gravamen de los bienes de dominio privado, ni limitar o prohibir la cesión de los mismos a cualquier título” -artículo 5° Ley 675 de 2001- En igual sentido artículos 8° de la Ley 182 de 1948 y 7° de la Ley 16 de 1985, nota 32-..

*un plazo perentorio a los propietarios de edificios o conjuntos, para someter a consideración de la asamblea las nuevas provisiones legales en la materia, a fin de que conforme a sus reglamentos vigentes decidan si acogen o no el esquema legal de propiedad compartida diseñado por la Ley 675 de 2001. Decisión que no obsta para que si en el término previsto no se somete el asunto a la consideración de la asamblea, y si sometido a ésta no es acogido los edificios o conjuntos se entienda sujetos a las disposiciones de la Ley 675, en todos aquellos aspectos que no desfiguran las facultades que adquirieron, ni les impongan nuevas obligaciones y cargas.*

Por lo anterior, concluyó que la expresión del inciso primero del artículo 86 de la Ley 675 que concedía un término para que las asambleas y copropietarios de edificios y conjuntos modificaran sus estatutos no quebrantaba el ordenamiento constitucional, siempre y cuando se entendiera que estas modificaciones se debían hacer consultando los reglamentos vigentes, particularmente en cuanto a las mayorías requeridas para adoptar las reformas. Ahora bien, en relación con la expresión “[t]ranscurrido el término previsto en el inciso anterior, sin que se hubiesen llevado a cabo las modificaciones señaladas”, contenida en el inciso segundo del artículo 86 de la Ley 675 de 2001, la Corte la encontró exequible pero en el entendido que esta disposición se aplicaba exclusivamente a las normas de orden público contenidas en la ley.

6. Mediante Sentencia C-522 de 2002, la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad de algunas expresiones contenidas en los artículos 3°, 25 y 37 de la Ley 675 de 2001, que definen derechos y deberes dentro del régimen de propiedad horizontal con fundamento en el coeficiente de propiedad, especialmente la participación en la asamblea de propietarios. Normas que habían sido acusadas por conceder privilegios económicos y desconocer el derecho a la igualdad y a la participación democrática en la adopción de decisiones.

Dentro de las consideraciones que sustentaron el fallo adoptado, la Corporación hizo ver cómo los sistemas de voto ponderado que conceden mayor peso a las opiniones de ciertas personas en principio resultan extraños a la democracia participativa que se funda en la igualdad. Además, teniéndose en cuenta la fuerza expansiva del principio democrático, que hace que el mismo se extienda a múltiples espacios de la vida social, la regla “una persona un voto” trasciende la órbita estrictamente política. Sin embargo, se dijo, de lo anterior no es posible concluir *“que de la profundización de la democracia se siga la desaparición de la diferencia existente entre el ámbito político y la esfera social”*. De ahí que, continuó el fallo en comentario reiterando jurisprudencia anterior, *“la Constitución no proscribe toda forma de voto ponderado pues en ciertos espacios esos sistemas son legítimos”*<sup>29[11]</sup>.

Entrando en el análisis concreto de las normas acusadas, la Corte afirmó que frente al análisis constitucional eran diferentes los derechos que se veían comprometidos en una relación de tipo comercial sujeta a la primacía de la autonomía privada, y aquellos otros que surgían de la copropiedad de un inmueble destinado a vivienda. *“Allí -dijo- el vínculo no es de tipo comercial o de una actividad con ánimo de lucro, sino que compromete en forma especial, el diario vivir de las personas e incide en el goce efectivo d derechos fundamentales como el libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la intimidad, la tranquilidad, la recreación y el descanso entre otros, que pueden verse seriamente afectados por una relación de preeminencia si se aplica el coeficiente de propiedad para definir el voto en ese tipo de copropiedad.”*

Por lo anterior y teniendo en cuenta la norma superior que concede a todos los colombianos el derecho a la vivienda digna, la Sentencia en comentario definió que en las asambleas de copropietarios de inmuebles destinados a vivienda debía distinguirse entre las decisiones de tipo económico y las que no fueran de esta clase, *“porque para las primeras, el coeficiente de propiedad como criterio para determinar el voto porcentual, es una garantía dl equilibrio entre los derechos patrimoniales y los deberes pero para las decisiones que no representan erogación económica, la regla será la de un propietario un voto.”*

Por lo anterior, en la parte resolutive de la Sentencia C- 522 de 2002, la Corte declaró la exequibilidad de las normas acusadas, pero en relación con el parágrafo 2° del artículo 37 condicionó la decisión a que se entendiera que cuando se trate de inmuebles destinados a

---

<sup>29[11]</sup> Sentencia C-110 de 2000

vivienda, el voto de cada propietario equivaldría al porcentaje de coeficiente de propiedad del respectivo bien privado, sólo para las decisiones de contenido económico.

7. Los anteriores criterios vertidos en las sentencias que se acaban de reseñar, constituyen un precedente que orienta la interpretación de las normas acusadas en la presente oportunidad y contribuye a definir su conformidad o inconvención con la Constitución. Desde esta perspectiva procede la Corte a llevar a cabo el examen de constitucionalidad que se le pide.

### **Examen de las normas particularmente acusadas.**

#### **Cargos en contra del artículo 3° (parcial) de la Ley 675 de 2001**

8. En primer lugar el demandante acusa la expresión contenida en el artículo 3°, según la cual *“(e)n los edificios o conjuntos de uso comercial, los costos de mercadeo tendrán el carácter de expensa común necesaria, sin perjuicio de las excepciones y restricciones que el reglamento de propiedad horizontal respectivo establezca.”* A su parecer esta disposición desconoce los artículos 1°, 6° y 16 de la Carta, pues al otorgar a los costos de mercadeo el carácter de expensas necesarias, se está obligando a todos los propietarios de bienes comunes a incurrir en estos gastos, lo cual atenta contra la dignidad humana y el derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues impide a la asamblea adoptar otro tipo de decisiones. Además, con esta reglamentación se desconoce que aunque el edificio o conjunto tenga un uso comercial, los bienes comunes no tienen tal carácter, ni la persona que los administra tampoco.

Las expensas necesarias, según la definición contenida en la misma Ley, son *“(e)rogaciones necesarias causadas por la administración y la prestación de los servicios comunes esenciales requeridos para la existencia, seguridad y conservación de los bienes comunes del edificio o conjunto. Para estos efectos se entenderán esenciales los servicios necesarios, para el mantenimiento, reparación, reposición, reconstrucción y vigilancia de los bienes comunes, así como los servicios públicos esenciales relacionados con estos.”* Las consecuencias que se derivan de que los costos de mercadeo sean considerados como expensas necesarias en los edificios o conjuntos de uso comercial consisten en que los propietarios de los bienes privados estarán obligados a contribuir su pago, *“de acuerdo con el reglamento de propiedad horizontal”*<sup>30[12]</sup>, sin que sea necesaria su aprobación mediante mayoría calificada del 70%, como si la requirieran las expensas que no son necesarias.<sup>31[13]</sup> Además, para esos efectos existirá solidaridad entre el propietario, el tenedor a cualquier título, y el propietario anterior.<sup>32[14]</sup>

De otro lado, para definir las consecuencias que se derivan del hecho de que la ley considere que los costos de mercadeo tienen el carácter de expensas necesarias en los edificios o conjuntos de uso comercial, es preciso tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley, que prevé la figura de los llamados “módulos de contribución”. El tenor de la disposición mencionada es el siguiente:

**“Artículo 31. Sectores y módulos de contribución.** Los reglamentos de propiedad horizontal de los edificios o conjuntos de uso comercial o mixto deberán prever de manera expresa la sectorización de los bienes y servicios comunales que no estén destinados al uso y goce general de los propietarios de las unidades privadas, en razón a su naturaleza, destinación o localización.

*“Las expensas comunes necesarias relacionadas con estos bienes y servicios en particular estarán a cargo de los propietarios de los bienes privados del respectivo sector, quienes sufragarán de acuerdo con los módulos de contribución respectivos, calculados conforme a las normas establecidas en el reglamento de propiedad horizontal.*

<sup>30[12]</sup> Cf. Ley 675 de 2001, artículo 29.

<sup>31[13]</sup> Cf. Ley 675 de 2001, artículo 46 numeral 3°.

<sup>32[14]</sup> Cf. idem.

*“Los recursos de cada sector de contribución se precisarán dentro del presupuesto anual de edificio o conjunto, conjunto de uso comercial o mixto y solo podrán sufragar las erogaciones inherentes a su destinación específica.”*

Como puede apreciarse, no todas las expensas necesarias originadas en los bienes comunes, y entre ellas las provenientes de los costos de mercadeo, son necesariamente asumidas por todos los copropietarios, pues, como lo ordena la disposición que se acaba de transcribir, en los edificios o conjuntos de uso comercial o mixto se debe prever la existencia de *“bienes y servicios comunales que no estén destinados al uso y goce general de los propietarios”*. En relación con ellos, las expensas necesarias estarán a cargo exclusivo de los propietarios de los bienes privados del respectivo sector, quienes los sufragarán de acuerdo con los módulos de contribución respectivos. Esta regla busca proteger a aquellos propietarios que, por la naturaleza, destinación, o localización de su unidad privada, no se ven beneficiados con el uso y goce de ciertos bienes o servicios comunes.

Dentro de los antecedentes legislativos de la Ley 675 de 2001 en el Congreso Nacional, se encuentra la siguiente explicación sobre la utilidad de la figura de los sectores y módulos de contribución, dada por uno de los ponentes del proyecto correspondiente:

*“como quiera que en los edificios o conjuntos de uso comercial o mixto, algunos bienes comunes pueden beneficiar más a unos propietarios o tenedores que a otros, se ha considerado necesario proponer la creación de la figura de los sectores y módulos de contribución, para garantizar que las expensas comunes relacionadas con bienes y servicios comunales que no estén destinados al uso y goce general, sean sufragadas por los propietarios de bienes privados que derivan mayores beneficios de su uso, exclusivamente para los comerciales o mixtos, nunca para los residenciales.”*<sup>33[15]</sup>

9. Hechas las precisiones anteriores es posible entrar en el examen de cargo de inconstitucionalidad planteado. Al respecto, la Corte aprecia que tal cargo parte del supuesto según el cual la asamblea de copropietarios de edificios o conjuntos de uso comercial *debe* aprobar los costos de mercadeo como expensas necesarias, y que tales erogaciones *deben* ser asumidas por todos los copropietarios. Es decir, que resulta imperativa dicha aprobación, la cual se impone a todos los copropietarios por encima de su voluntad, por lo cual se desconoce la dignidad individual y el derecho al libre desarrollo de la personalidad de los condueños.

Sin embargo, la lectura atenta de la norma parcialmente acusada y de las demás relativas al régimen de las expensas comunes necesarias, muestran que ello no es así. En efecto, como la misma disposición lo indica, los costos de mercadeo tendrán el carácter de *expensa común necesaria, “sin perjuicio de las excepciones y restricciones que el reglamento de propiedad horizontal respectivo establezca”*. Esta expresión indica que no es obligatorio que en los conjuntos o edificios sometidos al régimen de propiedad horizontal los costos de mercadeo se tengan por expensas necesarias, pues los copropietarios pueden adoptar otra determinación, o señalar excepciones al respecto, de manera que el asunto queda librado a la decisión de la asamblea de copropietarios, quien a través del derecho que le asiste de aprobar o de modificar dicho reglamento, puede introducir tales excepciones.

De otro lado, tampoco es cierto que todos los costos de mercadeo tengan que ser asumidos por todos los copropietarios de edificios o conjuntos de uso comercial en calidad de expensas necesarias y en proporción directa al índice de copropiedad, pues si algunos servicios no están destinados al uso y goce general de los copropietarios (como pueden serlo en ciertos casos los costos de publicidad o mercadeo), el reglamento debe prever la sectorización de tales servicios, como lo ordena perentoriamente el artículo 31 antes transcrito, a fin de que las correspondientes erogaciones se determinen mediante el sistema de módulos de contribución.

---

<sup>33[15]</sup> Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 136 de 1999 Senado. Gaceta del Congreso N° 78 del viernes 31 de marzo de 2000.

De esta manera, tales expensas serán asumidas únicamente por quienes se benefician con ellas.

Lo anterior pone en evidencia que no es cierta la acusación del demandante para quien la norma que demanda está obligando a todos los propietarios de bienes comunes a incurrir en costos de mercadeo, así no los necesiten o no quieran hacerlos. Obviamente, quien esté dentro del grupo de propietarios a quienes corresponde sufragar los costos de servicios publicitarios en razón de la naturaleza de su unidad privada o su destinación o localización, y de los beneficios que obtiene con ellos, debe acoger las decisiones que, observando las normas sobre quórum y mayorías, sean adoptadas por la asamblea general. De esta forma, la obligatoriedad de contribuir con esta clase de expensas necesarias, en últimas no proviene de la ley, sino de la decisión de la asamblea general, organismo en donde se conforma la voluntad colectiva de los copropietarios en todo lo atinente a la administración de los bienes comunes.

Ahora bien, no puede perderse de vista que un edificio o conjunto de uso comercial es aquel *“cuyos bienes de dominio particular se encuentran destinados al desarrollo de actividades mercantiles, de conformidad con la normatividad urbanística vigente”*<sup>34[16]</sup>, por lo cual los reglamentos de propiedad horizontal y las decisiones de los órganos de administración deben respetar el desarrollo de la libre iniciativa empresarial de los demás copropietarios<sup>35[17]</sup>. Por ello, los condueños que se benefician de ciertos servicios que como los publicitarios contribuyen al logro del objeto comercial implícito en este tipo de propiedad horizontal, deben contribuir a sufragarlos, acogiendo la voluntad mayoritaria al respecto. Una solución distinta, que permitiera a cada dueño de unidades privadas decidir libremente si contribuye o no a tales expensas, desconocería el fundamento mismo del régimen de propiedad horizontal, que se estructura sobre la existencia de bienes comunes cuyo uso y disfrute corresponde a todos los copropietarios, pero en donde también los costos y gastos de mantenerlos son de todos en proporción a su participación en ellos, y también la destinación de las unidades privadas para uso comercial, definida en el reglamento de propiedad horizontal, a cuyas disposiciones los copropietarios, en el momento en que adquieren tal calidad, se acogen libremente.

Finalmente, la Corte llama la atención sobre la naturaleza no imperativa de la disposición acusada. Como se ha dicho, ella no obliga a la asamblea a establecer que el costo de los servicios publicitarios sea considerado como una expensa necesaria, ya que admite restricciones y excepciones al respecto. En tal virtud no es una norma de orden público, es decir una de aquellas respecto de las cuales los particulares no puedan disponer en contrario. Por lo tanto, esta disposición de la Ley 675 de 2001 no es de las que modifican automáticamente los reglamentos de propiedad horizontal vigentes al momento de entrar a regir la ley, en el caso de que la asamblea no hubiera decidido, voluntariamente y consultando tales reglamentos, la correspondiente modificación dentro del plazo de un año prorrogable por seis meses más, señalado en el artículo 86 de la misma Ley. En efecto, como se recuerda, la Sentencia C-488 de 2002 condicionó la constitucionalidad de dicho artículo 86 a que se entendiera que tal modificación automática de los reglamentos se aplicaba exclusivamente respecto de las normas de orden público contenidas en la Ley. No siendo de esta naturaleza la que ahora se demanda, su incorporación automática a los reglamentos vigentes cuando entró a regir la Ley 675, queda descartada.

### **Cargos en contra de los artículos 20, 21 y 22 de la Ley 675 de 2001**

10. Conforme a lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 675 de 2001, *“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 relación con esta disposición, la acusación consiste en afirmar que ella permite una *“desmembración de la propiedad horizontal”*, que atenta contra el artículo 38 de la Constitución que garantiza la libertad de asociación, así como

<sup>34[16]</sup> Cf. Ley 675 de 2001, artículo 3º, inciso 7º

<sup>35[17]</sup> Cf. Ley 675 de 2001, artículo 2º numeral 4º

contra el 63 *ibidem*, según el cual “(l)os bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”

En torno de la anterior acusación, la Corte comparte el criterio que se expone en la vista fiscal según el cual el cargo presenta una ineptitud sustancial en su formulación. En reiteradas ocasiones la jurisprudencia ha rechazado por esta razón demandas que se formulaban a partir de alcances que no eran explícitos en el texto legal. En efecto, la Corte ha sostenido que cuando la acusación de inconstitucionalidad se formula sobre la base de un contenido normativo que no es posible deducir de la lectura de una disposición, se presenta una ineptitud sustancial en la formulación del cargo, defecto que conduce al rechazo de la demanda o a un fallo inhibitorio.

La siguiente cita de la jurisprudencia constitucional es ilustrativa de la imposibilidad en que se encuentra el fallador para proferir una sentencia de mérito cuando, por los defectos señalados, el cargo no ha sido correctamente formulado:

“Considera la Corte que el juicio de constitucionalidad requiere de una debida y cabal interpretación tanto de la preceptiva constitucional concernida como de la norma que con ella se confronta.

“El intérprete -y, por supuesto, ello es aplicable al juez constitucional- no puede hacer decir a las normas lo que no dicen, menos todavía si ello conduce a la declaración de inconstitucionalidad del precepto, pues, guardadas proporciones, ello sería tan grave como condenar a una persona por un delito en el cual no incurrió, debido a una errónea identificación de la conducta real del sujeto con el tipo penal correspondiente.

“Por otra parte, las normas de la ley deben ser interpretadas y aplicadas del modo que mejor convenga a los mandatos constitucionales.”<sup>36[18]</sup>

11. En el presente caso la acusación que se formula por violación del artículo 63 de la Constitución, parte de la base de que la disposición permite la enajenación de bienes de uso público. No obstante, este no es el alcance normativo del artículo impugnado, pues los bienes comunes no esenciales, cuya desafectación ella regula, no son bienes de uso público.

De conformidad con lo prescrito por el artículo 674 del Código Civil, “Se llaman **bienes de la Unión** aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman **bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio**. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman **bienes de la Unión o bienes fiscales**.”

Como lo ha hecho ver la jurisprudencia, el concepto constitucional de “uso público” resulta más amplio que el que es acogido por la legislación civil; en este sentido ha afirmado que “el constituyente amplía conceptualmente la idea de **espacio público** tradicionalmente referida en la legislación civil (artículos 674 y 678 C.C. <sup>37[19]</sup>), **teniendo en cuenta que no se limita a los bienes de uso público** (calles, plazas, puentes, caminos, ríos y lagos) señalados en dicha legislación, sino que se extiende a todos aquellos bienes inmuebles públicos, y a algunos elementos específicos de los inmuebles de propiedad de los particulares, que al ser afectados al interés general en virtud de la Constitución o la ley, o por sus características arquitectónicas naturales, están destinados a la utilización colectiva”<sup>38[20]</sup>. **Así, lo que caracteriza a los bienes**

<sup>36[18]</sup> Sentencia C-371 de 1994. M.P José Gregorio Hernández Galindo

<sup>37[19]</sup> Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-346 de 1997. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>38[20]</sup> Cfr. Corte Constitucional Sentencia T-518 de 1992. José Gregorio Hernández Galindo. La legislación ha incluido algunos elementos en el ámbito del espacio público. Estos elementos figuran en el artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 y han sido complementados posteriormente.

**que integran el espacio público es su afectación al interés general y su destinación al uso por todos los miembros de la comunidad**<sup>39[21]</sup>. (Negrillas fuera del original)

Ahora bien, el artículo 21 acusado se refiere a la desafectación de bienes comunes no esenciales de un edificio o conjunto sometido a propiedad horizontal. La misma Ley 675 define que son “bienes comunes” aquellas “(p)artes 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.”<sup>40[22]</sup> Dentro de esta categoría se distinguen los “bienes comunes esenciales” que son aquellos “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 no esenciales, según la misma norma, son todos los demás bienes comunes que no tiene estas características.

*Así pues, no existe una identidad entre las nociones de bienes comunes no esenciales y de bienes de uso público, pues los primeros, dentro de los edificios o conjuntos sometidos al régimen de propiedad horizontal, no están destinados al uso de toda la comunidad en general, o al de todos los habitantes del territorio, sino exclusivamente al de los copropietarios. Por eso, la disposición no tiene el alcance regulador que le atribuye el actor, pues específicamente no tolera la enajenación de bienes de uso público, ni destinados al uso público. En tal medida el cargo se elabora sobre contenidos normativos inexistentes.*<sup>41[23]</sup>

*12. De igual manera, la acusación por desconocimiento del derecho de asociación carece, dentro del libelo de la demanda, de una adecuada explicación que sirva de sustento al cargo. No expone el actor por qué razón tal facultad de desafectación produce el desconocimiento del*

- 
- a- a- Las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular (vías públicas), - como por ejemplo las calles, plaza, puentes y caminos -.
  - b- b- Las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, -entiéndase estadios, parques y zonas verdes, por ejemplo-.
  - c- c- Las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, - es decir andenes o demás espacios peatonales-.
  - d- d- Las fuentes agua, y las vías fluviales que no son objeto de dominio privado. (Corte Constitucional. Sentencia T-508 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz).
  - e- e- Las áreas necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos o para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones.
  - f- f- Las áreas para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje.
  - g- g- Los elementos naturales del entorno de la ciudad.
  - h- h- Lo necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como la de sus elementos vegetativos, arenas y corales.
  - i- i-

<sup>39[21]</sup> Cfr., entre otras, Corte Constitucional Sentencia SU-360 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero y SU-601A de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>40[22]</sup> Ley 675 de 2001, artículo 3° inciso 10°.

<sup>41[23]</sup> En la Sentencia C-522 de 2002 la Corte puso de presente cómo las normas relativas al régimen de propiedad horizontal contenidas en la Ley 675 de 2001 no se referían a bienes públicos. En este sentido en dicho fallo se afirmó lo siguiente:

“El tema tratado en el presente estudio no tiene vinculación directa con el interés social o la utilidad pública, porque el asunto en cuestión, se relaciona especialmente con la definición de las relaciones internas de la asociación de copropietarios y no, de las relaciones de asociación con los bienes públicos, como si ocurre cuando la norma hace referencia a la construcción de unidades inmobiliarias cerradas que afectan el espacio público, allí si existe una clara vinculación entre el reconocimiento del derecho de propiedad y la necesidad de condicionar su ejercicio al respeto del interés general.”

*referido derecho, más cuando sólo se refiere a bienes comunes “no esenciales” a la copropiedad.*

El examen de una acusación de inconstitucionalidad formulada contra una norma de rango legal supone que, en la formulación del cargo, el ciudadano demandante exponga el concepto de violación, esto es “las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución”. Estas razones, como lo ha recordado la jurisprudencia en varias ocasiones<sup>42[24]</sup>, deben ser *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*<sup>43[25]</sup>.

---

<sup>42[24]</sup> Cf sentencia C-898 de 2001 y C- 1052 de 2001, M.P Manuel José Cepeda Espinosa y C- 1251 de 2001, M.P Clara Inés Vargas Hernández, entre otras.

<sup>43[25]</sup> Explicando estas exigencias, la Sentencia C-1052 de 2001 resumió la jurisprudencia anterior de la siguiente manera:

“ La *claridad* de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”<sup>43[25]</sup>, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean *ciertas* significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente<sup>43[25]</sup> “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”<sup>43[25]</sup> e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda<sup>43[25]</sup>. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”<sup>43[25]</sup>.

De otra parte, las razones son *específicas* si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”<sup>43[25]</sup>. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”<sup>43[25]</sup> que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad<sup>43[25]</sup>.

La *pertinencia* también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales<sup>43[25]</sup> y doctrinarias<sup>43[25]</sup>, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”<sup>43[25]</sup>, tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia<sup>43[25]</sup>, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”<sup>43[25]</sup> a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la *suficiencia* que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren *prime facie* convencer al magistrado de que la norma

En el presente caso, el concepto de violación relativo al desconocimiento del artículo 38 de la Constitución Política se expone de la siguiente manera: *“lo preceptuado en los artículos 20, 21 y 22, además de sembrar confusión acerca de la manera de proceder en el manejo de los bienes comunes, constituyen una clara invitación a la desmembración de la propiedad horizontal, en virtud de que su razón de ser son los bienes comunes que, en el fondo, todos son ingrediente esencial de la vida en comunidad que está regulando, siendo, por tanto, opuesto al Art. 38 de la Carta Magna.”*

La inconstitucionalidad de los artículos 21 y 22 se sustenta de esta manera: *“Art. 21. Procedimiento para la desafectación de bienes comunes. Si resulta inexecutable el Art. 20, no tiene objeto mantenerlo en la ley.*

*“Art.22. Bienes comunes de uso exclusivo. Lo dispuesto en él crea confusión sobre la administración de los bienes comunes de la propiedad horizontal, además de perder su objeto si es declarado inexecutable el Art. 20.”*

A juicio de la Corte, las razones anteriores no son específicas en señalar de qué manera concreta resulta desconocido el derecho de asociación por el hecho de que la norma permita la desafectación de bienes comunes no esenciales. De forma particular, hubiera sido necesario que el actor explicara por qué la propiedad horizontal es una forma de ejercicio de tal derecho, cosa que no se hace, y cómo el mismo se ve desconocido porque algunos bienes no esenciales se traspasen a la persona jurídica que surge de la copropiedad. Esta concreción del cargo se echa de menos en la presente oportunidad; en cambio, la acusación se esgrime de manera vaga e imprecisa.

Las siguientes dudas, como mínimo, no son despejadas por el demandante, a fin de que su acusación pueda concretarse: i) ¿de qué manera la propiedad horizontal es una forma de ejercicio de la libertad de asociación?. ii) ¿por qué la enajenación de algunos mas no todos los bienes comunes de la copropiedad vulnera tal derecho?. iii) ¿por qué la enajenación de bienes comunes *no esenciales* implica una *desmembración* de la copropiedad que vulnera la libertad de asociación? iv) teniéndose en cuenta que, según lo indica la misma disposición acusada, los bienes no esenciales desafectados pasan a ser *“del dominio particular de la persona jurídica que surge como efecto de la constitución al régimen de propiedad horizontal”*, ¿por qué entiende el actor que se produce la desmembración de la propiedad a que se refiere, en perjuicio de la libertad de asociación?

Esta falta de claridad sobre los puntos anteriores hace que no exista una coherencia entre el contenido dispositivo de las normas acusadas, el cargo aducido y las normas superiores que se estiman violadas, de manera que la Corte pueda hacer la confrontación que se le pide. En tal virtud, se declarará impedida para llevar a cabo un estudio de fondo respecto de los artículos 20, 21 y 22 acusados.

### **Cargos en contra del artículo 45 la Ley 675 de 2001**

13. El artículo 45 de la Ley 675 de 2001, como se recuerda, es del siguiente tenor.

**“Artículo 45. Quórum y mayorías.** *Con excepción de los casos en que la ley o el reglamento de propiedad horizontal exijan un quórum o mayoría superior y de las reuniones de segunda convocatoria previstas en el artículo 41, la asamblea general sesionará con un número plural de propietarios de unidades privadas que representen por lo menos, más de la mitad de los coeficientes de propiedad, y tomará decisiones con el voto favorable de la mitad más uno de los coeficientes de propiedad representados en la respectiva sesión.*

---

es contraria a la Constitución, si despiertan *una duda mínima* sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”

*“Para ninguna decisión, salvo la relativa a la extinción de la propiedad horizontal, se podrá exigir una mayoría superior al setenta por ciento (70%) de los coeficientes que integran el edificio o conjunto. Las mayorías superiores previstas en los reglamentos se entenderán por no escritas y se asumirá que la decisión correspondiente se podrá tomar con el voto favorable de la mayoría calificada aquí indicada.*

“Las decisiones que se adopten en contravención a lo prescrito en este artículo, serán absolutamente nulas.”

La anterior preceptiva contiene varias reglas que pueden desglosarse así:

Una primera según la cual *“(c)on excepción de los casos en que la ley o el reglamento de propiedad horizontal exijan un quórum o mayoría superior y de las reuniones de segunda convocatoria previstas en el artículo 41, la asamblea general sesionará con un número plural de propietarios de unidades privadas que representen por lo menos, más de la mitad de los coeficientes de propiedad, y tomará decisiones con el voto favorable de la mitad más uno de los coeficientes de propiedad representados en la respectiva sesión.* Esta regla, a su vez, puede separarse en dos: la que establece el quórum para sesionar y la que fija la mayoría para decidir.

En cuanto a quórum para sesionar, la regla general que se establece (que no se aplica en los casos de reunión para segunda convocatoria, ni para ciertos asuntos especiales que la ley regula de manera diferente) es que *“la asamblea general sesionará con un número plural de propietarios de unidades privadas que representen por lo menos, más de la mitad de los coeficientes de propiedad”.* Esta regla, como se aprecia, fija un quórum mínimo, pues el reglamento puede exigir uno superior, pero no inferior. Así, en cuanto a este requerimiento mínimo de quórum para sesionar, la norma es de carácter imperativo o de orden público, pues no es posible a los copropietarios disponer en contrario en el reglamento de copropiedad. Es decir, la autonomía de la voluntad de los copropietarios permite fijar un quórum para sesionar superior al que fija la ley, pero no inferior.

Respecto del quórum para adoptar decisiones, la norma en comento lo establece en la mayoría absoluta (mitad más uno) de los coeficientes de propiedad representados en la respectiva sesión. En este punto la redacción de la disposición revela su carácter imperativo o de orden público, pues reza: *“la asamblea general... tomará decisiones con el voto favorable de la mitad más uno de los coeficientes de propiedad representados en la respectiva sesión.”*

No obstante, el inciso inmediatamente siguiente prescribe perentoriamente que *“(p)ara ninguna decisión, salvo la relativa a la extinción de la propiedad horizontal, se podrá exigir una mayoría superior al setenta por ciento (70%) de los coeficientes que integran el edificio o conjunto.”* Y agrega que *“(l)as mayorías superiores previstas en los reglamentos se entenderán por no escritas y se asumirá que la decisión correspondiente se podrá tomar con el voto favorable de la mayoría calificada aquí indicada.”* Además, el inciso siguiente establece que las decisiones que se adopten en contravención a esta regla sobre límite superior de la mayoría para decidir serán absolutamente nulas.

Como puede apreciarse, nuevamente el legislador adopta una fórmula imperativa o de orden público, al fijar un límite superior al quórum decisorio. De esta manera, por el juego entre las dos normas imperativas relativas a quórum para adoptar decisiones, la autonomía de los copropietarios se reduce a fijar en el reglamento mayorías decisorias que pueden oscilar entre la mitad más uno de los coeficientes de propiedad representados en la reunión (sobre la base de un quórum deliberatorio de la mitad de los coeficientes de propiedad) y el 70% de los coeficientes que integran la copropiedad.

14. Para el examen de constitucionalidad de la anterior disposición, es necesario tener en cuenta las decisiones previas de la Corporación, especialmente las adoptadas mediante las sentencias C-488 y C-522 de 2002<sup>44[26]</sup>. En efecto, conforme al primero de estos fallos, las disposiciones de orden público contenidas en la Ley 675 de 2001 modifican automáticamente

---

<sup>44[26]</sup> M.P. Álvaro Tafur Gálvis y Jaime Córdova Triviño, respectivamente.

los reglamentos de propiedad horizontal vigentes al entrar a regir la nueva ley, si la modificación voluntaria llevada a cabo por la asamblea del respectivo edificio o conjunto no se hubiere hecho en el plazo máximo de un año, prorrogable por seis meses más, contado a partir de tal entrada en rigor. Conforme al segundo, en las asambleas generales de los conjuntos o edificios destinados a vivienda sometidos al régimen de propiedad horizontal, las decisiones de contenido no económico se adoptarán siguiendo la fórmula una unidad un voto, y sólo las que sí tienen tal contenido podrán tomarse por las reglas basadas en índices de copropiedad.

De esta manera, en cuanto la norma que ahora se acusa contiene reglas relativas a quórum y mayorías para deliberar y decidir en las reuniones de las asambleas generales de los conjuntos o edificios sujetos al régimen de propiedad horizontal, reglas que se establecen acudiendo al coeficiente de copropiedad de cada propietario de unidades privadas, debe entenderse, conforme a lo decidido en la mencionada sentencia C-522 de 2002, que tales reglas, en las copropiedades destinadas a vivienda, sólo se aplican para la adopción de decisiones de contenido económico.

No obstante, en relación con las decisiones de contenido no económico en las copropiedades destinadas a vivienda, las reglas contenidas en el artículo que ahora se examina sigue teniendo aplicación en cuanto establece mayorías mínimas y máximas, pero ahora deben entenderse no referidas al índice de copropiedad, sino al número de votos emitidos, sobre la base de la fórmula "una unidad un voto". Es decir, donde la disposición contenida en el artículo 45 dice que el quórum para sesionar será *"un número plural de propietarios de unidades privadas que representen por lo menos, más de la mitad de los coeficientes de propiedad"*, el condicionamiento introducido al parágrafo 2° del artículo 37 de la Ley 675 de 2001 por la Sentencia C-522 de 2002 impone entender que tal quórum deliberatorio se conformará con un número plural de propietarios de unidades privadas que represente por lo menos, más de la mitad de las unidades. Y donde el mismo artículo indica que la asamblea de copropietarios *"tomará decisiones con el voto favorable de la mitad más uno de los coeficientes de propiedad representados en la respectiva sesión"* debe entenderse que, tratándose de decisiones de contenido no económico en conjuntos o edificios destinados a vivienda, la mayoría decisoria se conforma con la mitad más uno de los votos correspondientes las unidades presentes o representadas en la reunión.

15. Hechas las anteriores aclaraciones sobre el alcance que debe dársele al artículo 45 en virtud de lo resuelto en la Sentencia C- 522 de 2002, procede la Corte a estudiar los cargos que contra ese artículo formula el demandante, los cuales, se recuerda, consisten en aducir que las normas sobre quórum y mayoría que se contienen en ellos "en forma autoritaria imponen la mayoría absoluta para adoptar decisiones que no requieren mayoría calificada, como si esta fuera la única fórmula existente", impidiendo que en los reglamentos de copropiedad se establezcan otras fórmulas, como podrían ser la de la mayoría simple o relativa. Por lo anterior, alega que tales reglas vulneran el artículo 16 superior, relativo al derecho al libre desarrollo de la personalidad, y las normas de la Constitución que establecen fórmulas distintas sobre quórum deliberatorio y decisorio en las cámaras legislativas, aceptando como regla general la mayoría simple para la toma de decisiones, sobre la base de un quórum para sesionar de la mitad más uno de los integrantes de aquellas corporaciones. Así mismo, estima lesionada la dignidad humana y el principio de buena fe.

En cuanto a la acusación por desconocimiento del derecho al libre desarrollo de la personalidad, que en este caso se configuraría por la restricción impuesta a la autonomía de la voluntad de los copropietarios, debe aclararse que la norma contenida en el artículo 45 no es absolutamente impositiva, pues, como se dijo, en lo que concierne a la regla general sobre mayoría decisoria, permite que en el reglamento se establezcan fórmulas que deben respetar el mínimo de la mitad más uno de los coeficientes de propiedad representados en la respectiva sesión, o de la mitad más uno de los votos de las unidades presentes en ella, según el caso, y el máximo del 70 % de dichos coeficientes o propietarios. Así dentro de estos toques máximo y mínimo, la autonomía de la voluntad puede fijar el quórum deliberatorio o decisorio que estime conveniente.

También el quórum deliberatorio, o quórum para sesionar, se fija en un mínimo que la libre determinación de los copropietarios puede aumentar pero no disminuir. Por lo anterior, el límite impuesto a la autonomía de la voluntad por el artículo 45 no es absoluto, y en ciertos casos permite que en el reglamento se adopten distintas fórmulas, eso sí, sobre la base de los máximos o mínimos exigidos por la Ley.

16. El derecho al libre desarrollo de la personalidad, así como la autonomía de la voluntad que domina las relaciones contractuales privadas, no son categorías absolutas. En cuanto al primero, si bien es uno de los derechos personalísimos más importantes del individuo, de allí no se sigue que su alcance y efectividad no puedan ser ponderados a fin de dar efectividad a otros principios o derechos constitucionales o que no existan ámbitos en los cuales este derecho fundamental tenga un menor alcance. En otras palabras, la autonomía de la voluntad y el derecho al libre desarrollo de la personalidad admiten límites, siempre y cuando los mismos no desconozcan su núcleo esencial y tengan asidero en la Constitución. Por lo tanto, las normas que, como las que ahora se examinan, introducen límites a la autonomía de la voluntad de los particulares admiten un examen de proporcionalidad que establezca si con ellas se persigue algún objetivo acorde con las normas superiores, si son idóneas para ello y si no implican un sacrificio desproporcionado frente al bien constitucional que se busca obtener.

Como se ha dicho, no en todos los ámbitos el derecho al libre desarrollo de la personalidad y la autonomía de la voluntad tienen el mismo alcance. Por ello la jurisprudencia ha hecho ver que *“Cabe, pues, distinguir un ámbito del derecho al libre desarrollo de la personalidad, donde el sujeto puede plantear ante las autoridades y los demás una pretensión absoluta de no injerencia, indispensable para que pueda forjarse un plan de vida propio, y un ámbito de libertad personal que tiene carácter prima facie, en el cual resulta menester armonizar debidamente las exigencias individuales y las comunitarias.”*<sup>45[27]</sup>

A juicio de la Corte, el objeto de regulación del artículo 45 que ahora se examina es de aquellos en los cuales concurren no sólo intereses individuales sino también comunitarios, por lo cual la autonomía de la voluntad y el libre desarrollo de la personalidad tienen un carácter menos irrestricto. Sin lugar a dudas, el régimen de copropiedad comporta especiales relaciones de comunidad y de concurrencia de intereses que resulta necesario regular legalmente, en aras de la convivencia pacífica. Por ello, dentro de los objetivos generales que la misma Ley 675 de 2001 dice perseguir, se enuncia el de *“garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad”*<sup>46[28]</sup>.

Las normas imperativas relativas a mayorías máximas y mínimas exigidas por el artículo 45 para sesionar o para decidir, persiguen estos mismo objetivos. No puede perderse de vista que en la asamblea general se adoptan las decisiones más importantes que regulan las relaciones de los copropietarios y las modificaciones al mismo régimen de copropiedad. La necesidad de que las mismas cuenten con un mínimo de respaldo en la comunidad, sin que exista la posibilidad de vetos minoritarios que entorpezcan el desenvolvimiento de las relaciones comunitarias, justifican la imposición de ciertos límites a las facultades de regular de manera absolutamente autónoma el asunto de las mayorías deliberatorias y decisorias en las referidas reuniones de asamblea. Con ello el legislador propende al logro de la convivencia pacífica en las copropiedades, adoptando una fórmula de equilibrio entre la exigencia de decisiones unánimes –aceptada por las regulaciones anteriores– y la permisión de decisiones sin respaldo comunitario suficiente. Uno y otro extremo, sin duda, originarios de multiplicidad de conflictos dentro de ese tipo de comunidades. Además, debe tenerse en cuenta que, al exigir mayorías del 51%, la norma contenida en el artículo 45 realiza el principio democrático.

Así pues las reglas sobre mayorías contenidas en este artículo –el 45– se revelan justificadas constitucionalmente, y adecuadas para la obtención del fin superior que de la convivencia pacífica. De otro lado, no son desproporcionadas porque el beneficio comunitario que con el límite impuesto a la autonomía de la voluntad se obtiene, y que consiste en la posibilidad de lograr unas relaciones de vecindad más armónicas al proscribir la imposición de decisiones carentes de un respaldo mayoritario adecuado, resulta mayor que el sacrificio del derecho al

---

<sup>45[27]</sup> Sentencia T-067 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>46[28]</sup> Ley 675 de 2001, artículo 1°.

libre desarrollo de la personalidad. Por lo anterior no prospera la acusación relativa exclusivamente al desconocimiento del artículo 16 de la Constitución formulada en contra del artículo 45 de la Ley 675 de 2001.

17. En cuanto a las acusaciones por desconocimiento del principio de buena fe recogido en el artículo 83 superior y de las normas constitucionales sobre quórum y mayorías deliberatoria y decisorias en las cámaras legislativas, no encuentra Corte una adecuada sustentación del cargo, que le permita llevar a cabo un examen de inconstitucionalidad. Nuevamente el reproche se aduce sin expresar razones claras de violación de las normas de la Carta que se estiman desconocidas. El actor no explica por qué las normas superiores relativas a mayorías dentro del proceso legislativo deben ser las mismas que presidan la adopción de decisiones en las asambleas de copropietarios. De igual manera omite explicar en forma clara por qué razón la determinación legal de mayorías mínimas y máximas desconoce el principio de la buena fe. En efecto, al sustentar tales acusaciones se limita a expresar lo siguiente: *“presumiendo la mala fe de unos y la incapacidad de otros para hacer valer sus derechos frente a las decisiones de una Asamblea General, fija unos requisitos y un procedimiento que bloquea la posibilidad de resolver ...”*.

No siendo claras, ciertas, específicas, pertinentes ni suficientes las razones anteriores, con las cuales se quiere sustentar la violación de los textos constitucionales, debe entenderse que respecto de estos cargos existe también una ineptitud sustancial de la demanda.

#### **Cargos en contra del artículo 46 la Ley 675 de 2001**

18. El artículo 46 contiene otra norma imperativa, de obligatoria observancia en los reglamentos de copropiedad, según la cual se exige mayoría calificada del setenta por ciento (70%) de los coeficientes de copropiedad que integran el edificio o conjunto para la adopción de las decisiones que se en listan en los diez numerales del artículo. Para el demandante, tal mayoría calificada del 70% es una fórmula impositiva que no permite ninguna otra alternativa para la toma de esta clase de decisiones, por lo cual el artículo desconoce el canon 16 superior. Además se reiteran, en relación con esta norma, las acusaciones relativas al desconocimiento del principio de buena fe recogido en el artículo 83 superior y de las normas constitucionales sobre quórum y mayorías deliberatoria y decisorias en las cámaras legislativas.

A juicio de la Corte, nuevamente el cargo aparece inadecuadamente sustentado. Las razones que soportan la acusación se limitan a afirmar la violación de la norma superior sin explicar la manera en que ello se produce. Como arriba se dijo, para que esta Corporación pueda llevar a cabo el examen de constitucionalidad que se le pide es menester que, al formular su acusación, el demandante exponga el concepto de la violación aduciendo razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. No obstante, en esta oportunidad, al atacar el artículo 46 el actor se limita a señalar que la regla que expresa contiene *“el mismo autoritarismo”* del artículo 45 anterior. Como el alcance normativo del artículo 46 es bien distinto del que se contiene en el artículo 45, no es posible a la Corte examinar la conformidad de esta última disposición con la Carta, discutida ahora con fundamento en lo reglado por aquella otra disposición, que no resulta idéntica.

En especial, se omite en la demanda contra este artículo la indicación sobre por qué el legislador carece de facultades para limitar el derecho al libre desarrollo de la personalidad mediante normas de orden público. Tampoco se explica cómo un derecho personalísimo, como es el consagrado en el artículo 16 de la Constitución, referente a la elección de opciones de vida del ser humano, se desconoce por una regulación cuyo objeto es la actividad de la asamblea general en la propiedad horizontal.

Adicionalmente los cargos referentes a la violación del artículo 83 superior y de las normas constitucionales sobre quórum y mayorías deliberatoria y decisorias en las cámaras legislativas, que se aducen también contra el artículo 45, igualmente carecen de sustentación en relación con el 46.

En tal virtud, en relación con el artículo 46 de la Ley 675 de 2001 la Corte se declarará inhibida para fallar en el fondo, por ineptitud sustancial de la demanda.

### **Cargos en contra de los artículos 56 y 57 de la Ley 675 de 2001**

19. Como se expuso anteriormente, el actor acusa los artículos 56 y 57 de la Ley 675 que obligan al nombramiento de un revisor fiscal en los conjuntos de uso comercial o mixto, el cual, según la indicación legal, debe ser contador público, no pudiendo ser escogido entre los propietarios o tenedores de bienes privados. Esta regulación, aduce la demanda, desconoce la naturaleza de lo que se entiende por control interno, que es el llevado a cabo por la misma administración y que no requiere ser ejercido por un revisor fiscal.

Según el actor, al imponer esta exigencia el legislador trata a los conjuntos de uso comercial o mixto como si se tratara de sociedades comerciales, desconociendo que no persiguen ánimo de lucro, con lo cual excede el ámbito de sus facultades legislativas, por lo cual viola el artículo 6° de la Constitución; además, desconoce la libertad de autodeterminación de los copropietarios, vulnerando el 16 *ibidem*, y presume su mala fe, por lo que atenta contra el 83 del mismo ordenamiento superior. También, este desconocimiento de la naturaleza no lucrativa de la persona jurídica que surge de la copropiedad, viola el canon 333 de la Constitución. Finalmente, en relación con los artículos 56 y 57 el demandante afirma que resultan contrarios al artículo 13 de la Carta, que consagra el derecho a la igualdad, pues impone el requisito de tener revisor fiscal sólo a unas copropiedades -las de uso comercial o mixto- mientras libera a otras de esta obligación “a pesar de tratarse de personas jurídicas del mismo carácter.”

Las anteriores acusaciones cuestionan la libertad en la que se hallaba el legislador para determinar que en los conjuntos de uso comercial o mixto la administración debe estar sometida al control de un revisor fiscal, contador público no propietario o tenedor de unidades privadas. Todos los cargos aducen que el legislador no podía adoptar esta decisión, pues diversas normas superiores se lo impedían, de manera tal que estas resultan desconocidas por el artículo acusado.

El objeto de las normas cuestionadas, que es el mismo de toda la Ley en que se encuentran insertadas, es *“regular una forma especial de dominio, denominada propiedad horizontal, en la que concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y derechos de copropiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes, con el fin de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad”*<sup>47[29]</sup>. Por lo tanto, tales normas regulan la manera de ejercer ese derecho de dominio especial; en tal sentido, fijan límites al mismo con miras a la obtención de un fin constitucional que el propio legislador enuncia: *“garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad”*

Siendo tal el objeto de la ley, se pregunta la Corte si el legislador podía dentro de la órbita de su competencia regular la administración de esta forma de propiedad especial, cuando es de naturaleza comercial o mixta, exigiendo la presencia de un revisor fiscal, a quien compete ejercer las funciones señaladas en la Ley 43 de 1990. Para responder a ese interrogante resulta oportuno tener en cuenta que, según lo dispone la misma Ley 675, la propiedad horizontal, una vez constituida legalmente, da origen a una persona jurídica de naturaleza civil y sin ánimo de lucro conformada por los propietarios de los bienes de dominio particular, cuyo objeto será administrar correcta y eficazmente los bienes y servicios comunes, manejar los asuntos de interés común de los propietarios de bienes privados y cumplir y hacer cumplir la ley y el reglamento de propiedad horizontal<sup>48[30]</sup>.

Ahora bien, la naturaleza de las funciones que los contadores públicos asumen cuando actúan como revisores fiscales, explica por qué razón el legislador estimó que los conjuntos de uso comercial o mixto estarían obligados a contar con revisoría fiscal. En efecto, de manera general tales revisores suscriben los estados financieros de las personas jurídicas sobre las que recae

---

<sup>47[29]</sup> Ley 675 de 2001, artículo 1°

<sup>48[30]</sup> Cf. Ley 675 de 2001, artículos 4° Y 33.

su labor, y con esta suscripción los certifican. Esta certificación da fe pública, en los términos del artículo 1° de la Ley 43 de 1990, de que tales estados financieros son reflejo fiel de la contabilidad y de que ésta es llevada a cabo de conformidad con las normas contables generalmente aceptadas. En tal virtud, los estados financieros dictaminados son garantía de correcta administración y de información cierta sobre la realidad económica de la persona jurídica a que se refieren. Pero más allá de esta labor, al revisor fiscal compete ejercer una función general de control o auditoría externa de las operaciones de la persona jurídica que se constituye en la propiedad horizontal, que de igual manera asegura la correcta administración en aquellos conjuntos o edificios de naturaleza comercial o mixta.

Para la Corte, si la regulación legal de la propiedad horizontal persigue como fines constitucionales propios el “*garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad*”, una disposición como la que se estudia -el artículo 56-, que establece la obligatoriedad de contar con revisor fiscal en los edificios o conjuntos de uso comercial o mixto sujetos al régimen de propiedad horizontal, contribuye a una gestión financiera más transparente de los mismos, y en tal virtud permite el logro de los objetivos mencionados.

Obviamente, al imponer esta obligación el legislador restringe algunos derechos de los titulares de esta clase de propiedad especial: efectivamente, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, que podría ser ejercido por los copropietarios en el sentido de disponer de la ausencia de revisoría fiscal en este tipo de propiedad horizontal, se ve recortado, como lo denuncia el demandante. Sin embargo, este límite a la autonomía de la voluntad persigue un fin constitucionalmente válido (*garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad*), que justifican la limitación impuesta. La limitación, además, se revela adecuada a la consecución de este fin, pues la fiscalización de la administración de los bienes de la persona jurídica redundará en una pacífica convivencia, y además no es desproporcionada en cuanto no significa un recorte total de las facultades administrativas de los copropietarios, que continúan con la titularidad de tal administración, orientándose únicamente a que la misma se ajuste a la ley y a las normas contables comúnmente aceptadas.

20. En cuanto a las exigencias legales relativas a que el revisor fiscal sea contador público, es necesario señalar que de manera general el legislador ha considerado que la revisoría fiscal es una actividad relacionada con el ejercicio de la contaduría pública, y en tal virtud ha indicado que debe ser ejercida por contadores públicos. En este sentido, los artículos 2° y 13 de la Ley 43 de 1990 “por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de Contador Público y se dictan otras disposiciones” prescriben lo siguiente:

**“Artículo 20. De las actividades relacionadas con la ciencia contable en general.** Para los efectos de esta ley se entienden por actividades relacionadas con la ciencia contable en general todas aquellas que implican organización, revisión y control de contabilidades, certificaciones y dictámenes sobre estados financieros, certificaciones que se expidan con fundamentos en los libros de contabilidad, **revisoría fiscal, prestación de servicios de auditoría**, así como todas aquellas actividades conexas con la naturaleza de la función profesional del Contador Público, tales como: la asesoría tributaria, la asesoría gerencial, en aspectos contables y similares.”

**“Artículo 13.** Además de lo exigido por las leyes anteriores, se requiere tener la calidad de Contador Público en los siguientes casos:

1. Por razones del cargo.

a) a) Para desempeñar las funciones de revisor fiscal, auditor externo, auditor interno en toda clase de sociedades, para las cuales la ley o el contrato social así lo determinan.”

Así, la exigencia de ser contador público para ejercer la revisoría fiscal en las copropiedades, no es formulada *ad hoc* para el caso. Ella se hace de manera general, por razones que tienen que ver con la salvaguarda de los intereses de la comunidad, a quien la idoneidad profesional del revisor fiscal le sirve de garantía.

Reiterada jurisprudencia constitucional<sup>49[31]</sup> ha hecho ver cómo la adecuada interpretación del artículo 26 superior, relativo a la libertad de escoger profesión u oficio y a la facultad del legislador para exigir títulos de idoneidad, indica que cuando para el ejercicio de una profesión se necesita un conocimiento técnico suficiente para evitar repercusiones sociales graves, es legítimo que el legislador exija títulos profesionales. En este sentido ha vertido los siguientes conceptos.

*“el ejercicio de ciertas actividades económicas puede aparejar un grave riesgo social o afectar arbitrariamente derechos de terceras personas. En consecuencia, el artículo 26 de la Carta autoriza al legislador para exigir determinados títulos de idoneidad a quienes quieran desempeñar actividades que impliquen riesgo social y también, para establecer mecanismos de inspección y vigilancia con el fin de evitar que resulten lesionados derechos de terceras personas. Adicionalmente, el principio de solidaridad social - que se encuentra reconocido, por ejemplo, en la función social de la empresa (C.P. art. 58 y 333) -, permite que la ley establezca ciertas cargas especiales a quienes, por desempeñar determinadas actividades económicas o profesionales, se encuentran directamente comprometidos en la realización efectiva de los derechos de los demás.”<sup>50[32]</sup>*

En el caso de la revisoría fiscal, la naturaleza de la actividad, de carácter eminentemente contable como lo precisa el artículo 2° de la Ley 43 de 1990 arriba transcrito, pone de manifiesto que su ejercicio requiere de tal clase de conocimientos profesionales, por lo cual no resulta desproporcionada la exigencia que formula el legislador relativa a que en las propiedades horizontales el revisor fiscal tenga esa profesión.

No obstante lo anterior, la Corte debe aclarar que por cuanto de conformidad con lo prescrito por la Ley 43 de 1990 está permitido que la profesión de contador público se ejercida en ciertos casos por personas que no son *tituladas* en la respectiva ciencia, esta Corporación, mediante sentencia C-670 de 2002, declaró la inexequibilidad de la expresión “titulado” contenida en el artículo 56 de la Ley 675 de 2001. en tal virtud, en el presente pronunciamiento se ordenará estarse a lo resuelto en aquella ocasión en relación con la palabra “titulado” contenida en la norma que ahora se examina.

21. En lo que tiene que ver con la inhabilidad que establece el artículo 56 de la Ley 675 de 2001 conforme a la cual *“(e)l Revisor Fiscal no podrá ser propietario o tenedor de bienes privados en el edificio o conjunto respecto del cual cumple sus funciones, ni tener parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ni vínculos comerciales, o cualquier otra circunstancia que pueda restarle independencia u objetividad a sus conceptos o actuaciones, con el administrador y/o los miembros del consejo de administración, cuando exista”*, es claro que la misma persigue evitar los conflictos de interés que pueden presentarse si la labor de auditoría encomendada al revisor se pone en manos de un propietario o tenedor de bienes de del edificio o conjunto. Recuérdese que al ejercer la revisoría fiscal los revisores suscriben los estados financieros de las personas jurídicas sobre las que recae su labor y con esta suscripción los certifican. Y que esta certificación da fe pública, en los términos del artículo 1° de la Ley 43 de 1990, de que tales estados financieros son reflejo fiel de la contabilidad y de que ésta es llevada a cabo de conformidad con las normas contables generalmente aceptadas. El interés público, no sólo de los copropietarios sino de terceros interesados en la veracidad de esta certificación, justifican estas inhabilidades que garantizan la transparencia de la labor adelantada por el revisor.

---

<sup>49[31]</sup> Cf., entre otras, las sentencias C-251 de 1998, C-530 de 2000, C-031 de 1999, C-697 de 2000, C-1213 de 2001 y C-087 de 1998.

<sup>50[32]</sup> Sentencia c-697 de 2000, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz

De otro lado, en cuanto dan fe pública sobre la veracidad y legalidad de los estados financieros, los contadores y revisores ejercen una función pública similar a la función fedante, y tal virtud el legislador está habilitado para señalar su régimen en los términos del artículo 123 de la Constitución<sup>51[33]</sup>.

Finalmente, no escapa a la Corte que esta inhabilidad para actuar como revisor fiscal en los conjuntos o edificios sujetos al régimen de propiedad horizontal, coincide con la que de manera general el artículo 50 de la Ley 43 de 1990 consagra para los contadores públicos cuando actúan como revisores fiscales; dice así la referida disposición:

**“Artículo 50.** *Cuando un Contador Público sea requerido para actuar como auditor externo, Revisor Fiscal, interventor de cuentas o árbitro en controversia de orden contable, se abstendrá de aceptar tal designación si tiene, con alguna de las partes, parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, primero civil, segundo de afinidad o si median vínculos económicos, amistad íntima o enemistad grave, intereses comunes o cualquier otra circunstancia que pueda restarle independencia u objetividad a sus conceptos o actuaciones.”*

22. Un último cargo se esgrime en contra de las normas que se refieren a la exigencia de revisor fiscal en las copropiedades destinadas a uso comercial o mixto y es el relativo al desconocimiento del derecho a la igualdad, en cuanto la misma exigencia no se hace a las propiedades horizontales de uso residencial. Para el demandante, tanto en unas como en otras no está presente el ánimo de lucro, no obstante lo cual la ley trata a las primeras como si se tratara de sociedades comerciales.

Si bien la anterior acusación parte de una realidad jurídica cierta, cual es la naturaleza no lucrativa de la persona jurídica que se constituye a raíz de la propiedad horizontal (la cual es llamada a administrar los bienes comunes sin ser la titular del derecho de dominio sobre ellos, pues estos permanecen en cabeza de los copropietarios en proporción directa al índice de propiedad que les corresponde), lo cierto es que desconoce que en los conjuntos o edificios de uso comercial o mixto está presente un interés específico que está ausente en aquellos destinados únicamente a uso residencial. Este interés radica en la posibilidad de ejercer, mediante el uso del derecho de propiedad en estos conjuntos o edificios, la libertad de iniciativa empresarial. La propia Ley 675 de 2001 legitima el ejercicio de este derecho cuando, dentro de los principios orientadores del régimen que regula, consagra el siguiente:

**“Artículo 2°. Principios orientadores de la ley.** *Son principios orientadores de la presente ley:*

**“4. Libre iniciativa empresarial.** *Atendiendo las disposiciones urbanísticas vigentes, los reglamentos de propiedad horizontal de los edificios o conjuntos de uso comercial o mixto, así como los integrantes de los órganos de administración correspondientes, deberán respetar el desarrollo de la libre iniciativa privada dentro de los límites del bien común.”*

Nótese como la Ley sólo se refiere a este principio orientador en relación con los conjuntos de uso comercial o mixto. Lo cual evidencia que no es el mismo tipo de relaciones de copropiedad las que tienen lugar dentro de esta clase de propiedades horizontales, que aquellas que se dan dentro de las de uso exclusivamente residencial.

Esta diferencia, a juicio de la Corte, legitima el trato diferente que dispensa el legislador al exigir la revisoría fiscal exclusivamente en las copropiedades destinadas al uso comercial o mixto. En ellas notoriamente la ley tolera en cabeza de los propietarios de bienes individuales, o por lo menos en cabeza de algunos de ellos, un interés lucrativo que se persigue a través del

---

<sup>51[33]</sup> C.P. Art. 123, inciso 3°: “La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.”

ejercicio de alguna actividad comercial, industrial o profesional.<sup>52[34]</sup> En tal virtud, las relaciones económicas que se producen entre los copropietarios adquieren mayor relevancia y, por ello, exigen una mayor garantía de transparencia y legalidad.

No estando en el mismo supuesto fáctico las copropiedades de uso residencial y las demás frente a la necesidad de garantizar la una gestión administrativa y contable ajustada a la ley, la acusación por desconocimiento del derecho a la igualdad pierde sustento.

### **Cargos en contra del numeral 1° del artículo 59 de la Ley 675 de 2001**

23. Esta disposición, dentro de las sanciones por el incumplimiento de obligaciones no pecuniarias que provengan de la ley o del reglamento de copropiedad, incluye la relativa a la 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. El demandante estima que la norma desconoce el derecho a la intimidad y se constituye en “una coacción lacerante sobre quien recaiga”.

Sobre el tema de la publicación de listas de copropietarios que han incumplido con obligaciones pecuniarias en los edificios o conjuntos sujetos al régimen de propiedad horizontal, la Corte ha tenido ocasión de pronunciarse explicando por qué ello no desconoce el derecho a la intimidad ni al buen nombre de los incumplidos. En relación concreta con el derecho al buen nombre y su ausencia de vulneración por la publicación del incumplimiento de obligaciones dijo lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho, según el artículo 15 de la Constitución, a su buen nombre, y a cargo del Estado ha sido establecida la obligación de respetarlo y hacerlo respetar.

“El buen nombre alude al concepto que del individuo tienen los demás miembros de la sociedad en relación con su comportamiento, honestidad, decoro, calidades, condiciones humanas y profesionales, antecedentes y ejecutorias. Representa uno de los más valiosos elementos del patrimonio moral y social de la persona y constituye factor indispensable de la dignidad que a cada uno debe ser reconocida.

“Se atenta contra este derecho cuando, sin justificación ni causa cierta y real, es decir, sin fundamento, se propagan entre el público -bien en forma directa y personal, ya a través de los medios de comunicación de masas- informaciones falsas o erróneas o especies que distorsionan el concepto público que se tiene del individuo y que, por lo tanto, tienden a socavar el prestigio y la confianza de los que disfruta en el entorno social en cuyo medio actúa, o cuando en cualquier forma se manipula la opinión general para desdibujar su imagen.

“Pero el derecho al buen nombre no es gratuito. Por su misma naturaleza, exige como presupuesto indispensable el mérito, esto es, la conducta irreprochable de

---

<sup>52[34]</sup> Conforme al artículo 3° de la ley 675 de 2001, se entiende por uso residencial, comercial o mixto lo siguiente:

**“Edificio o conjunto de uso residencial:** Inmuebles cuyos bienes de dominio particular se encuentran destinados a la vivienda de personas, de acuerdo con la normatividad urbanística vigente.

**“Edificio o conjunto de uso comercial:** Inmuebles cuyos bienes de dominio particular se encuentran destinados al desarrollo de actividades mercantiles, de conformidad con la normatividad urbanística vigente.

**“Edificio o conjunto de uso mixto:** Inmuebles cuyos bienes de dominio particular tienen diversas destinaciones, tales como vivienda, comercio, industria u oficinas, de conformidad con la normatividad urbanística vigente.”

quien aspira a ser su titular y el reconocimiento social del mismo. En otros términos, el buen nombre se adquiere gracias al adecuado comportamiento del individuo, debidamente apreciado en sus manifestaciones externas por la colectividad.

“Lo anterior implica que no está en posición de reclamar respeto y consideración a su buen nombre quien ha incurrido en actos u omisiones que de suyo generan el deterioro del concepto general en que se tiene al interesado. Así, el que incumple sus obligaciones y persiste en el incumplimiento se encarga él mismo de ocasionar la pérdida de la aceptación de la que gozaba en sociedad y no puede, por tanto, aspirar a que se lo reconozca públicamente como persona digna de crédito. Eso mismo acontece en los diversos campos de la vida social, en los cuales la conducta que una persona observa, cuando es incorrecta, incide por sí sola, sin necesidad de factores adicionales y de una manera directa, en el desprestigio de aquella.”<sup>53[35]</sup>

De manera análoga, la jurisprudencia ha descartado la vulneración del derecho a la intimidad por la publicación de listas de morosos en conjuntos residenciales, toda vez que lo que se da a conocer en tales casos son hechos ciertos que interesan a los demás habitantes de la copropiedad:

"Ahora bien, la publicación de la lista de deudores morosos en las carteleras del conjunto residencial en obediencia de directrices trazadas por la asamblea de copropietarios, no constituye por sí misma, vulneración del derecho constitucional fundamental a la intimidad ni al buen nombre. (...) Las circunstancias descritas en este caso no comportan una situación que pueda interesar tan solo al propietario, sino que involucran aspectos que comprometen a los demás miembros del conjunto residencial, y que, de algún modo, se relacionan con las previsiones del reglamento de la copropiedad. No se trata de informaciones estrictamente personales, familiares no destinadas al conocimiento público; por el contrario, la administración no hizo nada diferente a cumplir lo establecido por el reglamento de copropiedad del conjunto residencial, en el sentido de informar la situación de mora en que se encuentra el mencionado señor González Luna, en relación con el atraso que presenta en el pago de las cuotas de administración, después de habersele requerido para el pago de las cuotas adeudadas.”<sup>54[36]</sup>

Recientemente, mediante Sentencia de unificación SU-509 de 2001<sup>55[37]</sup>, la Corte reiteró los anteriores conceptos jurisprudenciales de la siguiente manera:

“En relación con la publicación de lista de morosos, en las zonas comunes de la copropiedad, la Corte dijo, en la sentencia T- 360 de 1995, que tal publicación no constituye, por sí misma, violación a los derechos al buen nombre y a la intimidad, por cuanto lo único que se da a conocer es un hecho cierto, la mora en el pago de cuotas de administración y este es un asunto que interesa a los demás habitantes de la copropiedad.

“ ...

“Claro que la Corte precisó, en la sentencia T-630 de 1997, que la información en las carteleras de morosos debe ser ponderada.

"Deberá estudiarse: a) si la información contenida en las listas involucran aspectos que comprometen a todos los residentes de la unidad residencial; b) si no se describen aspectos estrictamente personales o familiares; c) si la información tiene relevancia económica para todos los miembros del conjunto;

---

<sup>53[35]</sup> Sentencia T-228 de 1994, M.P José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>54[36]</sup> Sentencia T-360 de 1995.

<sup>55[37]</sup> M.P Marco Gerardo Monroy Cabra

d) si la publicación se circunscribe a todos los habitantes del edificio y no a todo el público en general."

24. En la presente oportunidad la norma que se acusa de ser inconstitucional prescribe la publicación no de la situación de mora de los copropietarios, sino de las sanciones por el incumplimiento de obligaciones no pecuniarias que provengan de la ley o del reglamento de copropiedad. Sobre la base de que para la imposición de sanciones debe siempre observarse el debido proceso interno, y concederse a los infractores el derecho a ser oídos sin consideración a su condición de propietarios, tenedores, arrendatarios o poseedores, como fuera precisado por esta Corporación mediante sentencia C-318 de 2002, la disposición acusada no desconoce el derecho a la intimidad ni al buen nombre, por las mismas razones por las que la publicación de listas de deudores morosos de obligaciones pecuniarias en las copropiedades tampoco tienen ese alcance. En efecto, el incumplimiento de las normas de convivencia prescritas por la ley o el reglamento no es asunto que permanezca en el fuero interno o en el ámbito familiar de quien así procede, sino que interesa a toda la comunidad afectada por él. Es decir, de suyo tiene un alcance de afectación del interés común; por ello, la publicación de la sanción subsiguiente a la falta no vulnera la intimidad del sancionado, puesto que la falta misma no es un comportamiento íntimo que deba ser protegido de la divulgación a terceros.

Otro tanto sucede con el derecho al buen nombre que, no vulnera cuando un copropietario, residente, tenedor o arrendatario incumple obligaciones no pecuniarias derivadas de la ley o del reglamento de copropiedad.

#### **Cargos contra el numeral 2° del artículo 76 de la Ley 675**

25. El numeral 2° del artículo 76 enumera a la Junta Administradora dentro de las autoridades internas de las Unidades Inmobiliarias Cerradas señalando que, cuando exista, estará compuesta "*por los copropietarios o moradores*". Sobre esta última expresión recae la acusación, pues el demandante estima que con ella se está desconociendo el derecho exclusivo que asiste a los copropietarios de la unidad inmobiliaria cerrada de administrar directamente los bienes comunes de sus propiedades privadas, y con ello el canon 58 de la constitución, que reconoce el derecho de propiedad.

El artículo parcialmente acusado que ahora se examina pertenece al Capítulo IV del Título II de la Ley 675 de 2001, que regula el tema de las Unidades Inmobiliarias Cerradas. Estas son definidas por la misma ley como "*los conjuntos de edificios, casas y demás construcciones integradas arquitectónica y funcionalmente, que comparten elementos estructurales y constructivos, áreas comunes de circulación, recreación, reunión, instalaciones técnicas, zonas verdes y de disfrute visual; cuyos propietarios participan proporcionalmente en el pago de expensas comunes, tales como los servicios públicos comunitarios, vigilancia, mantenimiento y mejoras*"<sup>56[38]</sup>. Ahora bien, por disposición del artículo 64 de Ley 675, las unidades inmobiliarias cerradas están sometidas a las disposiciones de esa Ley que les sean íntegramente aplicables.

Los artículos de la Ley 675 que conforman el capítulo II del Título referente a las unidades inmobiliarias cerradas determinan que son áreas sociales comunes las destinadas a la circulación, recreación, uso social, zonas verdes, de servicio y de parqueo, así como el cerramiento de la unidad. En cuanto a las destinadas a recreación, su utilización "*se someterá a la reglamentación interna que expida la asamblea de copropietarios y la junta administradora de la unidad Inmobiliaria Cerrada*"<sup>57[39]</sup>. También la utilización de las áreas de uso social

---

<sup>56[38]</sup> Cf. artículo 63 de la Ley 675 de 2001.

<sup>57[39]</sup> Ley 675 de 2001, art. 66.

“estará sometida a la reglamentación de la Junta Administradora y a las decisiones del administrador de la respectiva unidad”<sup>58[40]</sup>.

Así, existiendo dentro de las unidades inmobiliarias cerradas bienes de propiedad individual y áreas sociales comunes y aplicándose a ellas las normas de la Ley 675, el artículo 76 parcialmente acusado, que ahora se examina, dispone que son autoridades internas de las unidades inmobiliarias cerradas la asamblea de copropietarios, la junta administradora, cuando esta exista y el administrador de la unidad. En cuanto a la junta administradora, la norma bajo examen indica que estará conformada democráticamente por “los copropietarios o moradores” que tendrán los derechos previstos en los reglamentos de la respectiva Unidad Inmobiliaria. La demanda recae sobre todo el inciso 2°, pero la acusación va dirigida exclusivamente a discutir la constitucionalidad de la inclusión de moradores en la Junta.

De lo expuesto debe destacarse que sobre las áreas sociales comunes recae una verdadera copropiedad que no pierde su carácter privado ni se transforma en “bien de uso público” en los términos del artículo 674 del Código Civil; tampoco llega a erigirse en una zona privada que constituya un espacio público de uso general de la ciudadanía, pues tales áreas en las unidades inmobiliarias cerradas están destinadas exclusivamente a la utilización de los habitantes del predio urbano que fue constituido como tal. Esta realidad se debe a que las unidades inmobiliarias cerradas son construidas originalmente sobre un terreno de propiedad privada, en el cual se decide reservar algunos espacios interiores al uso compartido de los propietarios.

Debe distinguirse esta situación de la que se genera no ya en las unidades inmobiliarias cerradas propiamente tales, sino en aquellas otras que lo eran “por asimilación”, a las cuales se refería el inciso 3° del artículo 64 de la Ley 675 de 2001. En estas unidades cerradas asimiladas, las áreas comunes se constituían sobre bienes de uso público que eran cerrados por los propietarios de bienes privados. Sobre la referida norma, que permitía esa posibilidad, recayó la Sentencia C-265 de 2002<sup>59[41]</sup>, que la declaró inexecutable.<sup>60[42]</sup>

26. Teniendo en cuenta lo anterior, se pregunta la Corte si es posible que la Ley autorice que los moradores de las unidades inmobiliarias cerradas propiamente tales formen parte de la junta administradora de esta forma de copropiedad, o si ello desconoce el derecho de propiedad como lo alega el demandante.

Como se dijo anteriormente, mediante la Sentencia C-318 de 2002<sup>61[43]</sup> la Corte estudió un cargo de inconstitucionalidad general esgrimido en contra de varias disposiciones de la Ley 675 de 2001, según el cual dicha ley defendía únicamente los derechos de los propietarios en el régimen de propiedad horizontal, dejando de lado los de otras personas como los moradores en calidad de poseedores, tenedores o arrendatarios, a quienes sólo gravaba con obligaciones y sanciones, impidiendo con ello la convivencia pacífica dentro de dicho régimen de propiedad. Al resolver esa demanda, la Corte dijo, en torno de los derechos de los copropietarios, lo siguiente:

“De todo lo anterior, no hay ninguna duda respecto de que los titulares de la propiedad en común son los propietarios de las unidades privadas del edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal.

---

<sup>58[40]</sup> Ley 675 de 2001 art. 67

<sup>59[41]</sup> M.P Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>60[42]</sup> En sustento de esa determinación la Corte explicó que el cerramiento del espacio público por parte de un grupo de propietarios privados para su beneficio particular representaba, *prima facie*, una afectación permanente y grave del espacio público. Dicho cerramiento se traducía en la práctica en la apropiación de una porción del espacio público por unos particulares y en la consecuente exclusión del resto de los habitantes del acceso a un espacio destinado por mandato constitucional al uso común. Por ello condicionar la posibilidad del cerramiento a una autorización administrativa, sin señalar criterios que impidieran dicha apropiación y exclusión, como lo hacía la norma examinada, resultaba insuficiente para proteger los bienes constitucionalmente garantizados.

<sup>61[43]</sup> M.P. Alfredo Beltrán Sierra

**“En consecuencia, sólo a tales propietarios les corresponde adoptar, en conjunto y entre sí, en asamblea general de propietarios, las decisiones correspondientes al derecho de dominio sobre las áreas y los bienes comunes de que son titulares. Estas decisiones corresponden a la forma que consideren más eficiente para administrar tales bienes y las sanciones a imponer a quienes incumplan sus obligaciones, decisiones que, si bien se toman en conjunto, corresponden a la expresión del ejercicio de la propiedad, con ánimo de señor y dueño, con las limitaciones que establezcan la Constitución y la ley.”** (Negrillas fuera del original)

Si bien el fallo en comento reconoce sólo a los copropietarios el derecho sobre las zonas comunes y, por consiguiente, la facultad de disponer sobre ellas mediante las decisiones que al respecto adopte la asamblea general de copropietarios, no tiene el alcance de impedir que ciertos actos de administración puedan ser llevados a cabo por moradores no propietarios que actúen dentro de la junta administradora. Las funciones que según la Ley 675 compete ejercer a la asamblea general<sup>62[44]</sup> y que son definidas por el artículo 38 de la misma<sup>63[45]</sup> corresponden a todas las decisiones que conllevan actos de disposición de las zonas comunes, y las más relevantes en cuanto a actos administrativos se refiere. De esta manera, aquello que queda a la competencia de la junta administradora no tiene alcances que comprometan en forma significativa el derecho a usar, gozar o disponer de las mismas. Además, debe tenerse en cuenta que la junta administradora es elegida por la asamblea general y que sus funciones son señaladas por ella misma, como lo dispone justamente la norma acusada. En tal virtud, no existe una amenaza real para el derecho de propiedad que los titulares de inmuebles privados tienen sobre las zonas comunes, por el hecho de que moradores no propietarios participen de esta gestión administrativa secundaria, por lo cual el cargo carece de fundamento.

---

<sup>62[44]</sup> Las normas generales de la Ley 675 de 2001 se aplican a las unidades inmobiliarias cerradas, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 64 de la misma Ley

<sup>63[45]</sup> el texto de este artículo es el siguiente:

**“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:

1. Nombrar y remover libremente al administrador y a su suplente cuando fuere el caso, para períodos determinados, y fijarle su remuneración.
2. Aprobar o improbar los estados financieros y el presupuesto anual de ingresos y gastos que deberán someter a su consideración el Consejo Administrativo y el Administrador.
3. Nombrar y remover libremente a los miembros del comité de convivencia para períodos de un año, en los edificios o conjuntos de uso residencial.
4. Aprobar el presupuesto anual del edificio o conjunto y las cuotas para atender las expensas ordinarias o extraordinarias, así como incrementar el fondo de imprevistos, cuando fuere el caso.
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.
6. Aprobar las reformas al reglamento de propiedad horizontal.
7. 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.
8. Decidir la reconstrucción del edificio o conjunto, de conformidad con lo previsto en la presente ley.
9. Decidir, salvo en el caso que corresponda al consejo de administración, sobre la procedencia de sanciones por incumplimiento de las obligaciones previstas en esta ley y en el reglamento de propiedad horizontal, con observancia del debido proceso y del derecho de defensa consagrado para el caso en el respectivo reglamento de propiedad horizontal.
10. Aprobar la disolución y liquidación de la persona Jurídica.
11. Otorgar autorización al administrador para realizar cualquier erogación con cargo al Fondo de Imprevistos de que trata la presente ley.
12. Las demás funciones fijadas en esta ley, en los decretos reglamentarios de la misma, y en el reglamento de propiedad horizontal.”

En cambio, permitir que personas que como moradores forman parte de la comunidad en las unidades inmobiliarias cerradas, realiza el principio expansivo de la democracia participativa, en cuanto les permite participar en las decisiones que los afectan, sin llegar a afectar el derecho de propiedad de los copropietarios.

En similar sentido, la referida Sentencia C-318 de 2002<sup>64[46]</sup> había dicho:

“De otra parte, observa la Corte que quienes residan en el inmueble sometido al régimen de propiedad horizontal pero no sean propietarios, pueden verse afectados por decisiones adoptadas por la asamblea de copropietarios o por las autoridades internas, casos estos en los cuales no puede privárseles del derecho de elevar peticiones y obtener pronta resolución, como tampoco negárseles la posibilidad de ser oídos antes de que se adopten por quien corresponda las decisiones pertinentes, en cuanto puedan afectarlos, para lo cual podrán actuar directamente o por intermedio de representantes suyos y con sujeción al reglamento de propiedad horizontal que, se repite, no podrá conculcar o hacer nugatorio este derecho.”

## VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor procurador general de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

**Primero:** Declararse **INHIBIDA** para llevar a cabo un pronunciamiento de fondo en relación con los artículos 20, 21, 22 y 46 de la Ley 675 de 2001, por ineptitud sustancial de la demanda.

**Segundo:** Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “*En los edificios o conjuntos de uso comercial, los costos de mercadeo tendrán el carácter de expensa común necesaria, sin perjuicio de las excepciones y restricciones que el reglamento de propiedad horizontal respectivo establezca*” contenida en el artículo 3° de la Ley 675 de 2001 y los artículos 56, 57, 59 numeral primero y 76 numeral segundo de la misma Ley, pero solamente por los cargos analizados en la presente decisión. Salvo la palabra “*titulado*” contenida en el artículo 56 de la Ley 675 de 2001, respecto de la cual se ordena **ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-670 de 2002.

**Tercero.** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 45 de la Ley 675 de 2001, en los términos del fundamento jurídico número 14 de la parte considerativa de la presente Sentencia y solamente en relación con los cargos estudiados en la presente decisión; y declararse **INHIBIDA** respecto de las acusaciones formuladas contra esta misma disposición por violación del artículo 83 de la Constitución Política y de las normas constitucionales sobre quórum y mayorías deliberatoria y decisoria en la cámaras legislativas.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA  
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA  
Magistrado

---

<sup>64[46]</sup> M.P. Alfredo Beltrán sierra

ALFREDO BELTRÁN SIERRA  
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA  
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO  
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL  
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET  
Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS  
Magistrado

CLARAINÉS VARGAS HERNÁNDEZ  
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO  
Secretaria General