

Sentencia C-782/04

Referencia: expediente D-5022

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3° (parcial) y 25 numeral 3° de la Ley 675 de 2001.

Actor:
Humberto Octavio Monroy Pinzón.

Magistrado Ponente (e):
Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES

Bogotá D.C, dieciocho (18) de agosto de dos mil cuatro (2004).

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, el ciudadano Humberto Octavio Monroy Pinzón demanda los artículos 3 o (parcial) y 25 numeral 3 o de la Ley 675 de 2001. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de / los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44.509 de 4 de agosto de 2001, y se subrayan los apartes acusados:

"LEY 675 DE 2001

(agosto 3)

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

(. .)

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

(...)

Coeficientes de copropiedad: 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 de propiedad horizontal. Definen 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. La proporción de los derechos de cada uno de los propietarios de bienes privados sobre los bienes comunes del edificio o conjunto.

2. El porcentaje de participación en la asamblea general de propietarios.

3. El índice de participación con que cada uno de los propietarios de bienes privados ha de contribuir a las expensas comunes del edificio o conjunto, mediante el pago de cuotas ordinarias y extraordinarias de administración, salvo cuando éstas se determinen de acuerdo con los módulos de contribución en la forma señalada en el reglamento.

III. LA DEMANDA.

El actor considera que las normas demandadas violan los artículos 2º, 13, 51 Y 58 de la Constitución.

El demandante comienza por precisar que a primera vista las normas acusadas respetan el principio de igualdad, al establecer que un inmueble que hace parte de un conjunto cerrado residencial o mixto sujeto al régimen de propiedad horizontal debe contribuir a los gastos comunes de acuerdo al coeficiente de propiedad, que es calculado con base en el área de cada inmueble, pues parece razonable y proporcionado que aquel inmueble que tenga mayor área deba pagar una mayor cuota de administración. Sin embargo, según su parecer, un examen más atento muestra que la anterior impresión es equivocada, ya que las normas acusadas desconocen el principio de igualdad. La razón, explica el actor, es que las cuotas de administración se dirigen a cubrir los gastos que generan las áreas comunes en personal, aseo, y por otros motivos, como papelería e imprevistos. Y por ello, argumenta el demandante, las normas acusadas desconocen el principio de igualdad por cuanto *"todos los residentes del conjunto sin importar el área de su inmueble gozan o disfrutan en igual proporción de los servicios comunes y de administración que se pagan con las expensas comunes a que están obligados ."* según su criterio, los inmuebles de

mayor existencia “no le causan necesariamente gastos adicionales al conjunto residencial en que se encuentran”, por lo que las normas acusadas son discriminatorias, ya que “**la única razón justa para cobrar una mayor expensa a un inmueble de mayor área sería el hecho de que dichos inmuebles le generarán al conjunto mayores costos.**” (Las subrayas son del texto original)

Debido a lo anterior, el actor considera que las disposiciones acusadas implican que los propietarios de los inmuebles de mayor área deben subsidiar a los propietarios de los inmuebles de menor extensión, lo cual es injustificado porque todos reciben en igual proporción los mismos servicios comunes y de administración. Según su parecer, la regulación compatible con el principio de igualdad es que la ley señale que las cuotas por administración sean idénticas para todos los inmuebles, o eventualmente proporcionadas al gasto que cada inmueble ocasione a la administración, en caso de que uno o varios inmuebles le causen mayor consumo de servicios comunes y de administración a un conjunto residencial o mixto. Por el contrario, considera el demandante, la regulación acusada no sólo afecta el principio de igualdad sino que, además, atenta contra el derecho a la propiedad, pues los dueños de inmuebles de gran extensión deben pagar cuotas de administración excesivas, que desvalorizan la propiedad, pues dificultan su venta o arrendamiento

Por último, el demandante recuerda que la sentencia C-522 de 2002 mencionó que el coeficiente de copropiedad era el factor para determinar las expensas comunes o cuota de administración de un bien en propiedad horizontal, pero no existe cosa juzgada, pues dicha providencia no entró a “*estudiar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma que lo establece(artículo 25 numeral 3), pues esta no había sido demandada, partiéndose del hecho de su presunción de constitucionalidad.*”

IV- INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia.

La ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, actuando como apoderada del Ministerio del Interior y de Justicia, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Luego de explicar algunas características de la propiedad horizontal, la interviniente argumenta que “*los coeficientes de copropiedad garantizan una adecuada protección de la propiedad privada al ser determinados con base en el área de cada bien de dominio particular, con respecto al área total del edificio o conjunto*”. Según su parecer, la utilización de este coeficiente “*para determinar el valor de las expensas comunes, 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 y establecer la proporción con que cada propietario debe contribuir a los gastos del conjunto.*” En ese contexto, añade la ciudadana, la regulación acusada, lejos de desconocer el principio de igualdad, lo desarrolla y reafirma, pues es razonable que los derechos y cargas sobre los bienes comunes sean “*proporcionales a la extensión y al precio de las unidades inmobiliarias*”. Concluye entonces la interviniente:

"Con esta formula no se establece ninguna discriminación, como lo manifiesta el actor, por el contrario, se instaura un razonamiento de proporcionalidad y equilibrio para proteger los derechos derivados del dominio patrimonial adquiridos con arreglo al derecho privado.

Efectivamente, si todos los propietarios que integran el edificio o conjunto sometidos al régimen de propiedad horizontal tienen la obligación de pagar las cuotas de administración ordinarias o extraordinarias dependiendo del coeficiente de copropiedad que posean, como lo prevén los artículos acusados, no se halla justificado el cargo expresado por el demandante en relación con la existencia de una discriminación y con ello, la vulneración del principio fundamental de la igualdad.

Es una consecuencia natural del derecho de dominio, que quien sea titular de un bien privado que tenga mayor porcentaje de propiedad sobre los bienes comunes, mayor incidencia debe representar en el valor de las cuotas ordinarias o extraordinarias inherentes a su administración. "

Por último, la ciudadana señala que esos mismos argumentos fueron desarrollados por la sentencia C-522 de 2002.

2. Intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El ciudadano Remberto Quant González, en representación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, interviene para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Según su parecer, las disposiciones demandadas no desconocen la igualdad, pues el hecho de que las cuotas para el mantenimiento y administración de los bienes comunes sea proporcional al área de los inmuebles es equivalente al caso de los peajes, en los cuales *"a mayor tamaño del vehículo mayor valor se paga"*. El interviniente considera que por esa misma razón es claro que la regulación acusada contribuye a un orden justo, pues busca *"el equilibrio en el pago de las expensas con las que se deben contribuir, para el normal funcionamiento y administración de los conjuntos o edificios habitacionales, de acuerdo con el tamaño de la propiedad."* Y tampoco existe, según su parecer, afectación al derecho a una vivienda digna, porque de ninguna forma se está *"vulnerando el derecho de que los habitantes de este tipo de conjuntos o edificios, gocen de una vivienda en condiciones de dignidad humana"*.

La ciudadana Marlene Salazar Madero también interviene en representación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Según su parecer, las normas acusadas no desconocen la igualdad pues los propietarios de apartamentos de mayor área requieren *"más servicios y mayor dedicación por parte de quienes realizan las labores de mantenimiento, por cuanto deben emplear más tiempo horas/hombre en la realización de dichas labores"*.

Además, añade la interviniente, es claro que "*a mayor extensión mayor consumo de implementos para el mantenimiento y de servicios tales como agua y energía*", por lo que las normas acusadas desarrollan el principio de igualdad, pues establecen que quienes reciben mayores beneficios sufragan mayores contribuciones, sin que eso signifique que "*los inmuebles con más área deban sufragar a los de menor extensión porque precisamente lo que se está es buscando la proporcionalidad tanto del beneficio como del costo*".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, en concepto No. 3526, recibido el 29 de marzo de 2004, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de las normas demandadas.

La Vista Fiscal comienza por explicar que los copropietarios tienen la obligación de pagar las cuotas "*para atender las expensas comunes del edificio o conjunto, las cuales tienen origen en la administración y la prestación de servicios comunes esenciales para la existencia, conservación y seguridad de los bienes comunes*", y por ello, el legislador podía disponer, en uso de su libertad de configuración, que "*el coeficiente de propiedad define, entre otras cosas, la proporción con que cada uno contribuirá a las expensas comunes del edificio o conjunto*". En tal contexto, el Ministerio Público considera que la regulación acusada no desconoce el principio de igualdad, pues los "*propietarios de inmuebles de mayor extensión se encuentran en una situación de hecho distinta a la de los propietarios de inmuebles de menor extensión que permite al legislador darles un trato diferente*". El Procurador, con base en los criterios señalados por la sentencia C-522 de 2002, concluye entonces:

"La Corte Constitucional en la sentencia C-522 de 2002 al referirse al coeficiente de propiedad respecto de las responsabilidades económicas precisó que el primero representa el equilibrio entre derechos y obligaciones para fijar las responsabilidades económicas. Y agregó que el coeficiente de propiedad como criterio para determinar el voto porcentual, es una garantía del equilibrio entre los derechos patrimoniales y los deberes.

En consecuencia, el hecho de que las expensas comunes se determinen en la propiedad horizontal de acuerdo con el coeficiente de propiedad, lejos de transgredir el principio de igualdad lo que hace es preservarlo, ya que la distinta situación de hecho en que se encuentran los propietarios o tenedores de los inmuebles de mayor extensión respecto de los de menor área permite razonablemente imponerles unas cargas distintas a los primeros.

La norma acusada tampoco desconoce el derecho a la propiedad privada, pues debe tenerse en cuenta que la propiedad cumple una función social, y que el disfrute de una mayor extensión de terreno siempre ha sido factor

generador de mayores cargas, pensemos nada mas en las cargas tributarias."

VI- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4° de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 3° (parcial) y 25 numeral 3° de la Ley 675 de 2001, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de normas que hacen parte de una Ley de la República.

El asunto bajo revisión.

2- Las normas acusadas establecen que los distintos inmuebles de un edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal deben contribuir al financiamiento de las expensas comunes mediante el pago de cuotas ordinarias y extraordinarias de administración, que son proporcionales al coeficiente de propiedad de cada inmueble, el cual depende del área de cada inmueble. El demandante considera que esa regulación desconoce el principio de igualdad y viola el derecho de propiedad. Según su parecer, los inmuebles de mayor extensión no causan necesariamente gastos adicionales al conjunto o al edificio en que se encuentran, pues todos los residentes del conjunto, sin importar el área de su inmueble, gozan en igual proporción de los servicios comunes y de administración. Y por ello, concluye el actor, es discriminatorio cobrar mayores cuotas para las expensas comunes a los inmuebles de mayor extensión, pues todos los residentes reciben en igual proporción los mismos servicios comunes y de administración. Según su parecer, la regulación compatible con el principio de igualdad es que la ley señale que las cuotas por administración sean idénticas para todos los inmuebles, o eventualmente que sean proporcionales al gasto que cada inmueble ocasione a la administración, en caso de que uno o varios inmuebles causen mayor consumo de servicios comunes.

Por el contrario, los intervinientes y la Vista Fiscal consideran que la regulación acusada se ajusta a la Carta, pues el Legislador goza de una amplia libertad de configuración en materia de propiedad horizontal, y por ello bien podía establecer que las contribuciones a las expensas comunes de los distintos inmuebles fuera proporcional al área de cada inmueble, ya que se trata de un criterio proporcional y equitativo, según el cual, quienes poseen mayores recursos deben contribuir en forma proporcional a los gastos comunes.

3. Conforme a lo anterior, el problema constitucional que plantea la presente demanda es si es o no violatorio de la igualdad que las normas acusadas prevean que los inmuebles de un edificio o conjunto deban contribuir a las expensas comunes en proporción a su área, la cual determina su coeficiente de propiedad. Para responder a ese interrogante, la Corte recordará brevemente el alcance de la libertad de configuración del Legislador en materia de propiedad

horizontal, para luego examinar si la regulación acusada desconoce o no el principio de igualdad.

La libertad de configuración del Legislador en materia de propiedad.

4- De conformidad con los artículos 1, 2º, 58 y 150 de la Carta, la potestad del Legislador es amplia para regular y establecer los mecanismos que definan la manera de acceder al derecho a la propiedad privada, así como sus contenidos, transferencia y límites.

El artículo 58 constitucional establece, en consecuencia, algunos parámetros concretos para determinar la garantía y configuración normativa de este derecho, como son el reconocimiento a la propiedad privada “*con arreglo a las leyes civiles*”, la afirmación de la protección de los derechos adquiridos en relación con ella, - en el tránsito legislativo-, y el reconocimiento a la función social y ecológica que tiene la propiedad, como características establecidas por el constituyente al uso, goce y disposición de este derecho.

De allí que se pueda asegurar que la Carta reconoce y protege el derecho a la propiedad privada y sólo condiciona su ejercicio y disposición, principalmente, a motivos de utilidad pública¹ o de interés social, asegurando en todo caso, ante la existencia de conflictos entre el interés general de la colectividad y el interés particular, la prevalencia del primero (CP art. 58). Con todo, aunque la ley pueda invocar el bienestar general para limitar los derechos de contenido patrimonial, cuando la limitación o extinción del derecho pueda ser valorada económicamente, el afectado deberá ser indemnizado² conforme a la Carta, salvo en los eventos en que el acceso a la propiedad responda a las contravenciones señaladas en el artículo 34 constitucional, esto es, que el bien haya sido adquirido mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social³.

Bajo estos supuestos, al legislador le compete, atendiendo a estas disposiciones superiores, definir las características y modalidades de la propiedad, - intelectual, compartida, inmueble, etc.- y las "*facultades, obligaciones, cargas y deberes que los propietarios y terceros pueden desarrollar y están, obligados a cumplir*"⁴ con respecto a los bienes que ostentan y al tipo de propiedad que poseen, en cada caso específico. Puede decirse en consecuencia que la propiedad privada conlleva para el Estado un deber de regulación que atienda los intereses privados sin desconocer el interés social, y para los particulares un ejercicio que satisfaga o propenda por satisfacer el interés general⁵.

5- En ese orden de ideas, si bien la regulación de los derechos de propiedad tiene reserva de ley, eso no significa que la potestad reguladora del Congreso no es absoluta, en la medida en que le compete asegurar que el ejercicio de la propiedad sea posible y sus límites o exigencias sean razonables y respetuosas del núcleo esencial de este derecho. Bajo tales supuestos, es plenamente posible

¹ Corte Constitucional C-522 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño

² Corte Constitucional C-488 de 2002 M.P. Alvaro Tafur Galvis

³ Corte Constitucional Sentencia C-374 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández

⁴ Corte Constitucional Sentencia C-488 de 2002 M.P. Alvaro Tafur Galvis

⁵ Corte Constitucional Sentencia C488 de 2002 M.P. Alvaro Tafur Galvis

que el Legislador decidida estructurar el acceso a la propiedad privada, mediante mecanismos específicos que permitan su consolidación y ejercicio, acorde con las necesidades históricas. Tal potestad es propia de sus competencias constitucionales, por lo que sólo limitaciones desproporcionadas o irrazonables, o abiertamente contrarias a derechos fundamentales concretos, pueden ser consideradas reprochables, en vista del amplio margen de configuración del Congreso en materia económica y patrimonial.

6- Las consideraciones precedentes son plenamente aplicables a la llamada propiedad horizontal. En anterior oportunidad, esta Corte tuvo la ocasión de establecer y aclarar qué tipo de regulación rige este derecho y qué características históricas le han sido impuestas por parte del legislador. Por ser importante para determinar hasta qué punto son razonables o no las disposiciones demandadas, la Corte recuerda brevemente la evolución y características de las regulaciones legislativas relativas a la propiedad horizontal.

El régimen de propiedad horizontal

7- La sentencia C-488 de 2002, M.P. Alvaro Tafur Galvis, realizó un exhaustivo análisis sobre la historia de la configuración legal en materia de propiedad horizontal para concluir, con respecto a la regulación establecida por el legislador antes de la actual ley 675 de 2001, lo siguiente:

i) El régimen de propiedad horizontal surgió como una necesidad social producto de los sucesos del 9 de abril de 1948, que llevaron a la expedición de la Ley 182 de 1948, para asegurar el acceso a la propiedad inmueble a un mayor número de personas. El artículo 2º de ese cuerpo normativo estableció que un inmueble podía ser separado en unidades independientes, de manera tal que un propietario podía ser considerado dueño exclusivo de su piso o departamento y comunero en los bienes afectados al uso colectivo.

ii) Este derecho a la propiedad horizontal estuvo regulado además por la ley 16, de 1985, norma que, fuera de reconocer en cada copropietario un derecho sobre la unidad privada e independiente y un derecho de igual naturaleza sobre los bienes comunes, - pero inalienable, indivisible e inseparable del primero-, condicionó la constitución de este régimen, al otorgamiento de la escritura pública que contenía el reglamento relativo a los límites al ejercicio de propiedad común y la responsabilidad de las expensas comunes, garantizando el sometimiento de los copropietarios y terceros al mismo. Así, conforme a esta norma y al reglamento establecido, una persona jurídica creada para ese fin, podía conducir la administración de los bienes comunes.

iii) Acorde con las leyes 182 de 1948 y 16 de 1985, en consecuencia, fueron considerados como bienes comunes los necesarios para la existencia, seguridad y conservación del edificio, así como las áreas que permitan a todos y cada uno de los propietarios el uso y goce de su piso o departamento. El origen del pago de expensas surgió igualmente por la ley, mientras que el de las obligaciones pecuniarias extraordinarias, se gestó principalmente en los acuerdos de las asambleas de copropietarios, cuyo funcionamiento y régimen se reguló

conforme a lo previsto en el Decreto 1365 de 1986. En materia de expensas comunes, el artículo 5 de la ley 182 de 1948, modificado por el artículo 7° de la ley 16 de 1985, expresamente señala que “*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. (...)*”

iv) En razón a lo anteriormente expuesto puede concluirse que el régimen de propiedad horizontal establecido antes de la ley 675 de 2001 fue regulado por el Congreso principalmente a través de las leyes 182 de 1948 y 16 de 1985, que desarrollaron un derecho a la propiedad horizontal fundado en las siguientes características⁶: a) La existencia de un solo inmueble sobre el que confluían tanto derechos netamente individuales, como los comunes de los propietarios; b) la configuración de una comunidad en tomo a la utilización y mantenimiento de las áreas y elementos de uso general necesarios para la existencia, seguridad y conservación del edificio, y para la correcta utilización de los bienes privados; c) el establecimiento de derechos del propietario al uso y goce de bienes comunes y de su propiedad individual y la determinación de fijar obligaciones en cabeza de los propietarios para cumplir con los objetivos del bien (vgr. pagar cuotas ordinarias y extraordinarias); d) la definición de estas pautas de organización, incluso respecto de los intereses comunes, a través de un reglamento de copropiedad que debe elevarse a escritura pública y registrarse en el folio de matrícula del inmueble; e) la oponibilidad de esas pautas a futuros adquirentes y a terceros; y f) finalmente la indivisión forzosa de los bienes comunes.

8- Conforme a lo anterior, el derecho a la propiedad horizontal puede definirse como una forma de dominio individual sobre un bien, que se acompaña además del dominio colectivo sobre ciertos bienes denominados comunes, que son necesarios para el ejercicio efectivo del derecho individual⁷. Desde sus orígenes en la regulación legal, el derecho de dominio sobre los bienes comunes nació directamente del derecho de los propietarios sobre los bienes privados. De manera tal que “*de la propiedad de los bienes privados deviene el derecho de dominio sobre los bienes comunes, con todas las consecuencias que ello significa*”⁸. La regulación y definición del contenido y límites de los derechos privados y comunes en la propiedad horizontal estaba entonces establecida en la ley y especialmente en el reglamento de copropiedad horizontal correspondiente.

9- Teniendo en cuenta estas consideraciones, conviene recordar que Ley 675 de 2001, sobre la que recae la inconformidad del demandante en este proceso, es la nueva regulación legal vigente en materia de propiedad horizontal, en la que se estableció igualmente por parte del legislador, la coexistencia de los derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y, a su vez, el derecho de copropiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes. Al respecto, en su artículo 3° la ley acusada define como bienes comunes, aquellas partes “*del*

⁶ Corte Constitucional Sentencia C-488 de 2002 M.P. Alvaro Tafur Galvis

⁷ Corte Constitucional Sentencia T-035 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara

⁸ Corte Constitucional C-318 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal pertenecientes pro indiviso 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".

Queda claro, conforme a lo indicado, que la norma vigente continuó reconociendo que en cabeza del titular conviven dos derechos: el primero, que reside en el dominio que se tiene sobre un área privada determinada; y, el segundo, que es la propiedad en común sobre las áreas comunes, de las que son cotitulares quienes a su turno lo sean de las áreas privadas⁹. Bajo estos supuestos, es claro que, conforme a las características generales de la propiedad horizontal que han sido explicadas, y a las propias de la ley 675 de 2001, la *"propiedad sobre los bienes comunes resulta accesoria a la titularidad sobre los bienes privados, de suerte que: i) todo acto de suposición o, gravamen o embargo de un bien privado incluye el derecho sobre los bienes comunes; ii) éstos no pueden ser objeto de acto jurídicos separadamente de los bienes privados, y ii) el derecho sobre los bienes comunes se mide de acuerdo con el coeficiente de copropiedad"*¹⁰.

10- La ley 675 de 2001 prevé un criterio respecto a la determinación de la toma de decisiones, la fijación de expensas comunes y el establecimiento de obligaciones frente a la propiedad común. Se trata del *"coeficiente de copropiedad"*, que define el alcance de muchos de los derechos del propietario con respecto a las áreas comunes y al ejercicio de sus actividades, incluso, en las áreas privadas. De hecho, el artículo 25 de la ley 675 de 2001 señaló que los coeficientes de copropiedad (porcentajes de propiedad) definen la proporción de los derechos de los titulares de unidades privadas sobre los bienes comunes, el porcentaje de participación en la asamblea para la toma de decisiones económicas y el índice de participación en las expensas comunes, pues a mayor coeficiente, mayor cuota de sostenimiento. En el mismo sentido, el artículo 26 de la mencionada ley estableció que tales coeficientes se calculan *"con base en el área privada construida de cada bien de dominio particular, con respecto al área total privada del edificio o conjunto"*, lo cual significa que dicho coeficiente depende esencialmente del área de cada unidad privada que compone el edificio o el conjunto.

11- La Corte recuerda que sobre el tema de los coeficientes de propiedad ya se había pronunciado esta Corporación, en la sentencia C-522 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño. En esa ocasión, la demanda cuestionó la definición de estos criterios por parte del legislador al enfrentarlos con el derecho a la participación democrática, que no depende de un criterio porcentual determinado o está ligado a él para su ejercicio. Si bien en esa oportunidad las consideraciones sobre el tema no fueron decisivos para la decisión tomada, sin embargo resultan relevantes en la medida en que determinan aspectos del derecho a la propiedad horizontal en la ley 675 de 2001, que vale la pena resaltar. Así, en el fallo mencionado, la Corte reconoció con respecto al coeficiente de copropiedad, que este era *"un elemento esencial del derecho al dominio y de referencia y*

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-726 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-488 de 2002 M.P. Alvaro Tafur Galvis

*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 de copropietarios"*¹¹. También dijo la Corte que el Legislador estaba facultado para elegir el criterio de coeficiente de propiedad para manejar las relaciones de las personas que adquieren la condición de copropietarios, y que ello no era inconstitucional, en principio, en la medida en que no se revelaba contrario al interés general.

Coeficiente de propiedad y reparto de las contribuciones a las expensas comunes.

12- Como bien se dijo anteriormente, en esta oportunidad los cargos del actor se centran en atacar como violatorio del derecho a la igualdad la decisión legislativa de utilizar precisamente estos coeficientes de copropiedad como criterio para establecer el monto de las expensas comunes en cada caso concreto, incluyendo indudablemente la administración del edificio o conjunto, y demás gastos. Para el demandante, el legislador debió haber consagrado en materia de las expensas comunes un criterio retributivo, es decir un criterio en el que se tenga en cuenta los costos que realmente cada unidad inmobiliaria ocasiona al edificio y los beneficios reales que dicha unidad obtiene de las zonas comunes, para que cada propietario pague exclusivamente las sumas que correspondan, conforme a esa realidad. En su opinión, la ley debió haber consagrado un régimen que permitiera que cada quien asumiera el costo de las expensas comunes conforme a lo que recibe por servicios, de manera tal que quien use o necesite en mayor grado de tales bienes, pague una proporción mayor conforme a esa realidad. De otra parte, también consideró el actor que el otro criterio plausible que debió haber adoptado en este caso el legislador, a fin de no atentar contra el principio de igualdad, era imponer una cuota uniforme a todas las unidades, de suerte que cada propietario pagara lo mismo por los gastos de las áreas comunes. Al respecto afirma que el criterio usado por el legislador en la ley 675 implica que no se paga conforme a los servicios recibidos, o en forma idéntica todos los inmuebles privados, sino de acuerdo al coeficiente de copropiedad, lo que implica, en términos prácticos, una clara desigualdad en la medida en que en la práctica las propiedades con mayor coeficiente terminan subsidiando los gastos comunes de las unidades con menor coeficiente en la propiedad.

13. Ante las reflexiones de la demanda, se pregunta esta Corporación si es constitucionalmente válido que el legislador escoja entre uno u otro criterio para establecer las obligaciones comunes en materia de propiedad horizontal por parte de quienes ostentan el dominio de los bienes inmuebles individuales. Esto es, ¿puede la ley recurrir a un criterio como el del coeficiente de propiedad? ¿O, por el contrario tenía que adoptar por un criterio retributivo o estrictamente, igualitario, como lo indica el actor? ¿O podía el legislador válidamente optar por uno u otro criterio?

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-522 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño. En esa oportunidad se declararon exequibles las normas acusadas, “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”, en la medida en que para las demás decisiones pervive el derecho democrático de una persona un voto.

Para responder a este interrogante, la Corte recuerda que, como ya se señaló en esta sentencia, el Legislador cuenta con una amplia libertad para regular la propiedad horizontal, por lo que el Congreso puede establecer diferenciaciones en este campo recurriendo a distintos criterios, siempre y cuando no apele a patrones constitucionalmente prohibidos, como la raza o el origen nacional (CP art. 13). Por esas mismas razones, la Corte debe ser en principio respetuosa de las diferenciaciones establecidas por la ley en este campo, precisamente porque en esta materia la propia Carta confiere al Congreso una amplia libertad de configuración. Y es que esta Corte ha destacado, en numerosas oportunidades, que existe una relación inversa entre el grado de libertad que la Carta confiere al Congreso en ciertas materias y la intensidad del control judicial del respeto a la igualdad, la cual podría ser formulada así: *“entre mayor es la libertad de configuración del legislador en una materia, más deferente debe ser el control constitucional del respeto de la igualdad, mientras que ese escrutinio judicial debe ser más riguroso cuando el Legislador utiliza criterios o regula esferas en donde su margen de apreciación ha sido restringido por la propia Constitución.”*¹² En esas condiciones, como en el presente caso, se trata de un asunto en donde la libertad del Congreso es amplia, la Corte concluye que el juez constitucional debe ser en principio respetuoso de los criterios y las diferenciaciones del Legislador en este ámbito, las cuáles se entienden constitucionales, salvo que sean manifiestamente irrazonables o vulneren específicos mandatos constitucionales¹³.

14- Bajo estos supuestos, es claro que la Ley 675 no adoptó el criterio estrictamente retributivo que reclama el actor, según el cual los propietarios deben contribuir a las expensas comunes en forma estrictamente proporcionada a los beneficios que reciben. Ni tampoco ese cuerpo normativo estableció una regulación estrictamente igualitaria, según la cual todas las unidades debieran contribuir en forma idéntica a sufragar las expensas comunes. La ley incorporó el coeficiente de propiedad, que es un criterio de proporcionalidad al área que representa cada inmueble frente a la totalidad del área del edificio o del conjunto. Pero no por ello la ley se torna inconstitucional porque la Constitución en ninguna parte exige que el régimen de propiedad horizontal tenga que obligatoriamente recurrir a uno o a otro criterio. Bien podía entonces el Congreso optar, como lo hizo la Ley 675 de 2001, por un criterio general de proporcionalidad al área de cada inmueble para la determinación de las responsabilidades en las expensas comunes. Este criterio proporcional permite establecer contribuciones a las expensas comunes fundadas precisamente en la consideración de que a mayor coeficiente de propiedad en el edificio, es razonable entender que existe mayor capacidad de pago y por consiguiente es posible exigir, en términos de equidad, una contribución proporcional en las expensas comunes¹⁴. En efecto se considera que quienes tienen un mayor patrimonio y perciben mayores ingresos pueden aportar una suma mayor pero proporcional al área de su inmueble para el financiamiento de los gastos comunitarios.

¹² Sentencia C-1191 de 2001, MP Rodrigo Uprimny Yepes, Fundamento 62.

¹³ Ver al respecto, entre otras, las sentencias C-265 de 1994, C-445 de 1995 y C-093 de 2001.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 1993

15- Este criterio puede ser válidamente impuesto por el legislador, en la medida en que resulta razonable y adecuado para la configuración y ejercicio del derecho a la propiedad horizontal, que se vinculen las obligaciones respecto de las expensas de las áreas comunes no sólo a un criterio objetivo de propiedad, - el coeficiente de propiedad común sigue al de propiedad individual-, sino que se acojan además consideraciones relacionadas con la capacidad contributiva y de pago derivada precisamente de esa mayor capacidad patrimonial, que razonablemente se encuentra ligada al mayor área de la unidad respectiva. Con ello se establece un criterio objetivo y eficiente en el recaudo de las sumas comunes, que en modo alguno resulta contrario al principio de igualdad, pues es admisible que la ley exija, por razones de proporcionalidad, solidaridad y redistribución, que quienes gozan de inmuebles de mayor área y por ende mayor valor contribuyan en mayor medida a sufragar los gastos comunes que quienes son propietarios de inmuebles con menor área, que se entiende que tienden a ser de menor valor.

16- La Corte destaca además que las normas acusadas regulan la distribución de las expensas comunes, que están destinadas a desarrollar y preservar los bienes comunes y los servicios requeridos para la existencia y buen funcionamiento del conjunto o edificio sometido al régimen de propiedad horizontal. Esto significa que esa disposición no se refiere a otros servicios que pueden ser individualizados y cuyo consumo por unidad privada se encuentra claramente determinado, como son por ejemplo los servicios públicos domiciliarios de cada local o apartamento, puesto que la norma acusada no prevé que el pago de estos servicios individualizados de cada bien de dominio particular dependa del coeficiente de propiedad. En esas condiciones, como se trata de sufragar esas expensas comunes, la ley debía prever un régimen eficiente y equitativo para repartir esos gastos y adoptó, en su libertad de configuración, el coeficiente de propiedad,

17- Es cierto que el Legislador hubiera también podido, dentro de ciertos límites, recurrir a otros criterios para distribuir los gastos comunes de los edificios o los conjuntos, ya que el Congreso goza de una amplia libertad de configuración en esta materia; pero en manera alguna la Carta excluye el uso del criterio proporcional de coeficiente propiedad previsto por los apartes acusados, decisión para la cual pudieron incidir diversas consideraciones. Así, el Congreso pudo considerar que un criterio como el estrictamente igualitario entre cada unidad o inmueble privado no sería realmente equitativo, pues propietarios con muy distinta capacidad de pago terminarían contribuyendo en forma idéntica a sufragar los gastos comunes del edificio o conjunto. Igualmente pudo considerar que un criterio retributivo podría ser menos solidario o provocar problemas prácticos de gestión para el cobro de las expensas comunes, de suerte que a la postre podría llevar a la desarticulación de las obligaciones que precisamente se pretenden garantizar, en la medida en que no siempre es fácil aplicar a las áreas y expensas comunes el principio de "*a mayor servicio, mayor pago*". Por ejemplo, algunos propietarios podrían aducir que ellos abren por sí mismos las puertas de entrada y del garaje, para argumentar que no deben pagar el servicio del conserje. Otros miembros de la comunidad pueden señalar que no utilizan los depósitos de basura de la comunidad, porque entregan directamente las basuras a los carros

correspondientes y así, sucesivamente. En esas condiciones, es razonable entender que el Congreso optó por el coeficiente de propiedad por considerar que era el que mejor armonizaba la equidad con la eficacia y facilidad en la gestión de las expensas comunes, por lo cual era una decisión posible, dentro la amplia libertad que tiene el Legislador en este campo.

18. La propiedad horizontal es entonces un tipo de dominio que genera derechos sobre unidades inmobiliarias independientes y sobre áreas comunes. Con respecto al régimen que regula este tipo de propiedad, el Legislador tiene amplia libertad para determinar el contenido de ese derecho, de manera tal que su competencia se circunscribe a asegurar que el ejercicio del mismo resulte pleno y viable en el contexto histórico determinado y a que la normatividad impuesta sea razonable y constitucionalmente legítima (vgr. respeto por los derechos adquiridos, no vulneración de derechos, fundamentales, etc). La Ley 675 de 2001 podía entonces optar por establecer como regla para determinar el pago de las expensas comunes un criterio de proporcionalidad al área de cada inmueble, diferente a otros criterios posibles, y conforme al cual a mayor copropiedad individual corresponden mayores erogaciones en gastos comunitarios, bajo el supuesto de la mayor capacidad de contribución en las expensas comunes. Este criterio resulta razonable desde la perspectiva de las atribuciones del legislador, porque desarrolla el derecho a la propiedad horizontal asegurando su viabilidad práctica y responde a los intereses comunitarios que subyacen a este tipo de propiedad.

19- Los anteriores argumentos son suficientes para concluir que la regulación acusada se ajusta a la Carta. Con todo, y teniendo en cuenta que el actor argumenta que esas disposiciones lesionan el derecho a la igualdad de los propietarios y ponen en entredicho el derecho mismo a la propiedad privada, la Corte realiza unas consideraciones finales para desvirtuar esas acusaciones.

Principio de igualdad, respeto a la propiedad privada y coeficiente de propiedad.

20- Tal y como lo ha señalado esta Corporación en otras oportunidades, la protección ofrecida por el artículo 13 de la Carta con respecto derecho a la igualdad, no pretende asegurar a todas las personas un trato exacto e idéntico, dentro de una concepción matemática, sino un reconocimiento de las diferencias que subsisten entre los asociados, al punto de garantizar un trato igual para ellas cuando se encuentren en condiciones relevantemente iguales y una regulación distinta frente a situaciones divergentes. En ese orden de ideas, una regulación en materia de propiedad horizontal parte del supuesto de que quienes están cobijados por esa legislación son propietarios de inmuebles privados, pero que tienen igualmente la obligación de cumplir con las expensas comunes en lo referente a la propiedad compartida. La pregunta que surge a este respecto es si es posible para el Legislador, sin desvirtuar el principio de igualdad, establecer una diferenciación interna entre propietarios fundada en los diferentes coeficientes de propiedad, y a esa diferenciación darle una atribución específica en materia de responsabilidades en las expensas comunes.

21- Para la Corte es claro que es plenamente posible para el legislador hacer esa diferenciación entre propietarios conforme a los coeficientes de copropiedad precisamente porque dicha diferenciación está fundada en la existencia de situaciones fácticas diversas, desde un punto claramente relevante, en la medida en que no todos los miembros de una propiedad en régimen horizontal tienen inmuebles que ocupen exactamente la misma área. Y es ese sentido es un trato diverso justificado que el pago de las expensas comunes sea proporcional al área de cada unidad, por cuanto es una regulación que responde a la naturaleza misma del régimen de propiedad horizontal, que articula el dominio privado sobre un bien particular con la copropiedad y comunidad sobre las áreas comunes, que deben ser mantenidas y preservadas. En esas condiciones, y acorde con el principio clásico del derecho, según el cual lo accesorio sigue a la suerte de lo principal, es razonable establecer que las contribuciones al mantenimiento de la propiedad común se funden en características de los inmuebles privados, como lo hace la figura del coeficiente de propiedad, que precisamente se calcula como una proporción entre el área privada y el área total del edificio o del conjunto. Conviene recordar que inescindiblemente la propiedad común está ligada a la propiedad privada individual, por lo que no es un cobro de lo no debido el pagar conforme al coeficiente de copropiedad correspondiente, como pretende hacerlo ver el demandante, sino que es una expensa directamente ligada y derivada del goce del derecho principal a la propiedad inmueble, y de suyo inherente al ejercicio de esa propiedad.

22- Para esta Corporación, en consecuencia, no puede considerarse contrario al derecho a la igualdad la diferenciación real entre propietarios, que fue reconocida legalmente por medio de los coeficientes de copropiedad, en la Ley 675 de 2001, en la medida en que es válida la regulación diversa para los diferentes e igual para los iguales. Además, como ya se explicó largamente en esta sentencia, la opción por este criterio dista de ser arbitraria, pues representa un medio adecuado para lograr al menos dos propósitos constitucionalmente admisibles.

De un lado, este criterio de proporcionalidad busca ser más equitativo en la medida en que es razonable asociar que quien tiene una propiedad de mayor área tiene mayor capacidad de pago que el propietario de un inmueble de menor área, cuando ambos se encuentran localizados en un mismo edificio o conjunto. Y en general se ha considerado, con razón, que un criterio equitativo de reparto de las cargas comunes es precisamente distribuir las conforme a la capacidad de pago de los distintos obligados.

De otro lado, esta regulación busca simplificar el manejo administrativo de las expensas comunes y por ello calcula las contribuciones de los distintos propietarios con base en un criterio sencillo, como es el área de cada inmueble. Por el contrario, un criterio como el retributivo, sugerido por el actor, puede ocasionar dificultades prácticas de cálculo y manejo de las expensas comunes, tal y como ya se explicó.

23- Por las anteriores consideraciones, es errado conforme al actual criterio definido por el legislador, pensar como lo hace el demandante, que se viola la igualdad en la medida en que todos los copropietarios disfrutan en igual

proporción de los bienes y servicios comunes y se les cobra distinto, ya que deben pagar sumas mayores los inmuebles de mayor amplitud. Como se explicó, los criterios retributivo y estrictamente igualitario para la distribución de las expensas podrían eventualmente ser adoptados por el Legislador, pero la Carta no establece que obligatoriamente deba ser así, por lo que las normas acusadas podían tomar en cuenta no los servicios recibidos, sino el área de la propiedad privada correspondiente a cada quien, de la que se deriva el coeficiente de propiedad.

A su vez, que los gastos vayan ligados a la propiedad individual se sustenta en un criterio de proporcionalidad que en modo alguno resulta ser contrario al derecho a la igualdad. En efecto, la proporcionalidad se funda en el principio de equidad vertical, que precisamente permite proponer una mayor carga impositiva a quienes gozan de mayor capacidad de pago, de modo que aquellos que tienen un patrimonio mayor o perciben mayores recursos contribuyan en forma proporcional a su mayor riqueza a los gastos comunes. Un criterio así, fundado en la diferenciación entre propietarios descrita, respeta entonces el derecho a la igualdad de los asociados. Esa regulación tampoco desconoce el derecho a la propiedad, porque es indudable que ésta implica cargas, que más que limitar la propiedad, como lo expone el actor, representan en este caso los costos inherentes a garantizarla, pues sin mantenimiento de los bienes comunes, no podrían las personas gozar de su inmueble privado.

24- Conforme a lo anterior, el reparto de las expensas comunes según el coeficiente de propiedad no viola la igualdad, incluso si se acepta la hipótesis fáctica del demandante según la cual los apartamentos de mayor extensión no causan mayores gastos comunes al edificio, por la sencilla razón de que el demandante parte de un presupuesto normativo equivocado. Según su parecer, el único criterio compatible con la igualdad al cual puede recurrir el legislador para regular las contribuciones a las expensas comunes de los distintos inmuebles es de naturaleza retributiva, esto es, que el pago debe ser proporcional al beneficio recibido. Como vimos, ésta no es la única posibilidad del legislador. Indudablemente la ley hubiera podido recurrir a ese criterio retributivo, pero, en la medida en que el legislador goza de amplia libertad para regular la propiedad horizontal, y que la propiedad cumple una función social y que Colombia es un Estado social de derecho que propugna por que la igualdad sea real y efectiva, bien podía la ley recurrir a un criterio proporcional vinculado a la capacidad de pago, semejante al que rige el principio de igualdad en materia de contribuciones tributarias. Y por ello no viola la igualdad que la contribución a las expensas comunes dependa del área de cada inmueble individualmente considerado.

VII. DECISIÓN

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

Declarar EXEQUIBLES, pero únicamente por los cargos analizados, el artículo 25 numeral 3° de la Ley 675 de 2001, así como el aparte acusado del artículo 3° de esa misma ley, el cual literalmente dice: "*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.*"

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

JAIME ARAUJO RENTERIA
Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES
Magistrado (E)

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ
Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO
Secretario General (e)