

Sentencia C-318/02

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Generalidad del cargo e interpretación personal de normas/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Examen general atendiendo cargos

REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Referencia histórica a razón de ser

REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Teorías jurídicas sobre pertenencia y titularidad de bienes comunes

TEORIA DE LA COMUNIDAD EN REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Pertenencia y titularidad de bienes comunes

TEORIA DE LA PERSONA JURIDICA EN REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Pertenencia y titularidad de bienes comunes

PROPIEDAD HORIZONTAL-Naturaleza jurídica

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.

PROPIEDAD HORIZONTAL-Nacimiento de derecho de dominio sobre bienes comunes

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.

PROPIEDAD HORIZONTAL-Coexistencia de unidades privadas y comunes/**PROPIEDAD HORIZONTAL**-Titularidad de áreas comunes en propietarios de áreas privadas

REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Características/**REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL**-Propietario comparte con otros titularidad sobre bienes comunes

REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Composición de bienes comunes

REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Impone obligaciones

REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Límites al ejercicio de la propiedad

REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Sujeción a la Constitución

REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Titulares de propiedad en común son los propietarios de unidades privadas/**ASAMBLEA GENERAL DE PROPIETARIOS**-Decisiones sobre derecho de dominio sobre áreas y bienes comunes

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.

DEBIDO PROCESO EN REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Sanciones o limitación de derechos a propietarios y moradores

DEBIDO PROCESO EN REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Imposición de sanciones a moradores/**REGLAMENTO DE PROPIEDAD HORIZONTAL**-Obliga a propietarios y residentes/**REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL**-Ante conflictos

LEY DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Finalidad en materia de bienes privados y comunes

Una ley expedida para regular el régimen de propiedad horizontal, como su nombre lo indica, está encaminada a reglar 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.

LEY DE PROPIEDAD HORIZONTAL-No regula derechos de quienes no tienen el dominio/**LEY DE PROPIEDAD HORIZONTAL**-Regulación de algunas situaciones de moradores

REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Derechos de moradores/**REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL**-Presentación de peticiones y posibilidad de ser oídos los moradores

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 no podrá conculcar o hacer nugatorio este derecho.

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:
Dr. 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 la 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 a 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 adefesio 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 1° 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 exequibles 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 1º.

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 reglar 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 VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General