

## **Sentencia C-738/02**

**REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL**-Innovaciones y alcance

**EDIFICIO O CONJUNTO DE USO COMERCIAL EN REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL**-Carácter de expensa común necesaria de costos de mercado

**EDIFICIO O CONJUNTO DE USO COMERCIAL O MIXTO EN REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL**-Sector y módulos de contribución

**EDIFICIO O CONJUNTO DE USO COMERCIAL O MIXTO EN REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL**-Asunción de expensas necesarias por bienes comunes

*No todas las expensas necesarias originadas en los bienes comunes, y entre ellas las provenientes de los costos de mercadeo, son necesariamente asumidas por todos los copropietarios, pues, como lo ordena la disposición que se acaba de transcribir, en los edificios o conjuntos de uso comercial o mixto se debe prever la existencia de "bienes y servicios comunales que no estén destinados al uso y goce general de los propietarios". En relación con ellos, las expensas necesarias estarán a cargo exclusivo de los propietarios de los bienes privados del respectivo sector, quienes los sufragarán de acuerdo con los módulos de contribución respectivos. Esta regla busca proteger a aquellos propietarios que, por la naturaleza, destinación, o localización de su unidad privada, no se ven beneficiados con el uso y goce de ciertos bienes o servicios comunes.*

**INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**-Contenido normativo que no se deduce de la disposición acusada

**BIENES DE USO PUBLICO**-Concepto constitucional más amplio

**REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL**-No identidad entre bienes comunes no esenciales y de uso público

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Concepto de violación

**INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**-Inexistencia de contenido normativo

**REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL**-Quórum y mayorías/**REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL**-Quórum para decisiones

**REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL**-Quórum decisorio

**REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Quórum deliberatorio**

**LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD EN RELACION CONTRACTUAL PRIVADA-No es absoluto/AUTONOMIA DE LA VOLUNTAD EN RELACION CONTRACTUAL PRIVADA-No es absoluta**

**REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Mayorías máximas y mínimas**

**INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No adecuada sustentación del cargo**

**INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No adecuada sustentación del cargo**

**REVISORIA FISCAL EN CONJUNTO DE USO COMERCIAL O MIXTO DE REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Exigencia de ser contador público**

**TITULO DE IDONEIDAD PROFESIONAL-Exigencia**

**REVISORIA FISCAL EN CONJUNTO DE USO COMERCIAL O MIXTO DE REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Trato diferente justificado**

**REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Publicación de listas de copropietarios que incumplen obligaciones pecuniarias**

**REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Publicación de listas de morosos**

**REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Publicación de sanciones por incumplimiento de obligaciones no pecuniarias**

**JUNTA ADMINISTRADORA EN REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Integración por propietarios y moradores**

Referencia: expediente D-3988

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3° (parcial), 20, 21, 22, 45, 46, 56, 59 (parcial) y contra el Capítulo XIII de la 76 de la Ley 675 de 2001.

Actor: Juan José Neira Gómez

Magistrado Ponente:  
Dr. MARCO GERARDO MONROY  
CABRA

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

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

### **ANTECEDENTES**

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

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

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

### **I. EL TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS**

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

**“LEY 675 DE 2001**  
(agosto 3)

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

*“El Congreso de Colombia*

*“DECRETA:*

“...

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

“...

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

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

**“Artículo 20. Desafectación de bienes comunes no esenciales.** Previa autorización de las autoridades municipales o distritales competentes de conformidad con las normas urbanísticas vigentes, la asamblea general, con el voto favorable de un número plural de propietarios de bienes de dominio privado que representen el setenta por ciento (70%) de los coeficientes de copropiedad de un conjunto o edificio, podrá desafectar la calidad de común de bienes comunes no esenciales, los cuales pasarán a ser del dominio particular de la persona jurídica que surge como efecto de la constitución al régimen de propiedad horizontal.

“En todo caso, la desafectación de parqueaderos, de visitantes o de usuarios, estará condicionada a la reposición de igual o mayor número de estacionamientos con la misma destinación, previo cumplimiento de las normas urbanísticas aplicables en el municipio o distrito del que se trate.

**“Parágrafo 1º.** Sobre los bienes privados que surjan como efecto de la desafectación de bienes comunes no esenciales, podrán realizarse todos los actos o negocios jurídicos, no siendo contra la ley o contra el derecho ajeno, y serán objeto de todos los beneficios, cargas e impuestos inherentes a la propiedad inmobiliaria. Para estos efectos el administrador del edificio o conjunto actuará de conformidad con lo dispuesto por la asamblea general en el acto de desafectación y con observancia de las previsiones contenidas en el reglamento de propiedad horizontal.

**“Parágrafo 2º.** *No se aplicarán las normas aquí previstas a la desafectación de los bienes comunes muebles y a los inmuebles por destinación o por adherencia, no esenciales, los cuales por su naturaleza son enajenables. La enajenación de estos bienes se realizará de conformidad con lo previsto en el reglamento de propiedad horizontal.*”

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

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

**“Artículo 22. Bienes comunes de uso exclusivo.** *Los bienes comunes no necesarios para el disfrute y goce de los bienes de dominio particular, y en general, aquellos cuyo uso comunal limitaría el libre goce y disfrute de un bien privado, tales como terrazas, cubiertas, patios interiores y retiros, podrán ser asignados de manera exclusiva a los propietarios de los bienes privados que por su localización puedan disfrutarlos.*

*“Los parqueaderos de visitantes, accesos y circulaciones y todas las zonas comunes que por su naturaleza o destino son de uso y goce general, como salones comunales y áreas de recreación y deporte, entre otros, no podrán ser objeto de uso exclusivo.*

*“Los parqueaderos destinados a los vehículos de los propietarios del edificio o conjunto podrán ser objeto de asignación al uso exclusivo de cada uno de los propietarios de bienes privados de manera equitativa, siempre y cuando dicha asignación no contraríe las normas municipales y distritales en materia de urbanización y construcción.”*

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

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

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

***“Artículo 46. Decisiones que exigen mayoría calificada.*** Como excepción a la norma general, las siguientes decisiones requerirán mayoría calificada del setenta por ciento (70%) de los coeficientes de copropiedad que integran el edificio o conjunto:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*“10. Liquidación y disolución.*

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

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

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

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

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

**Artículo 59. Clases de sanciones por incumplimiento de obligaciones no pecuniarias.** El incumplimiento de las obligaciones no pecuniarias que tengan su consagración en la ley o en el reglamento de propiedad horizontal, por parte de los propietarios, tenedores o terceros por los que estos deban responder en los términos de la ley, dará lugar, previo requerimiento escrito, con indicación del plazo para que se ajuste a las normas que rigen la propiedad horizontal, si a ello hubiere lugar, a la imposición de las siguientes sanciones:

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

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

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

## **LA DEMANDA**

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

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

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

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

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

- En cuanto al artículo 20, que prescribe que *“la asamblea general, con el voto favorable de un número plural de propietarios de bienes de dominio*

---

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

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

*privado que representen el setenta por ciento (70%) de los coeficientes de copropiedad de un conjunto o edificio, podrá desafectar la calidad de común de bienes comunes no esenciales, los cuales pasarán a ser del dominio particular de la persona jurídica que surge como efecto de la constitución al régimen de propiedad horizontal”, el actor afirma que esta norma permite una “desmembración de la propiedad horizontal”, propiedad cuya razón de ser son justamente los bienes comunes, “ingrediente esencial de la vida en comunidad”. Por ello, sostiene que esta disposición atenta contra el artículo 38 superior, que garantiza la libertad de asociación, así como contra el 63 *ibidem*, según el cual “(l)os bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”*

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

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

- La acusación contra el artículo 46, que señala los casos en que las decisiones de la asamblea general requerirán mayoría calificada del setenta por ciento (70%) de los coeficientes de copropiedad que integran el edificio o conjunto, consiste en aducir que este mandato contiene el mismo autoritarismo del artículo 45 anterior. Es decir, el actor encuentra constitucionalmente reprochable que no se permita ninguna otra alternativa para la toma de esta clase de decisiones, lo cual, a su juicio, equivale a un desconocimiento de la dignidad humana, la autonomía de la voluntad de los copropietarios, la

---

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

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

libertad y el principio democrático a que aluden los artículos 1º, 6º, 16 y 83<sup>5</sup> de la Constitución.

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

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

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

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

---

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

-Respecto del numeral 1° del artículo 59 que dentro de las sanciones que por incumplimiento de obligaciones no pecuniarias que pueden ser impuestas a los propietarios, tenedores o terceros, incluye la de la publicación en lugares de amplia circulación de la lista de infractores, con indicación expresa del hecho o acto que origina la sanción, el demandante arguye que si la Constitución protege el derecho a la intimidad, las autoridades no pueden disponer la difusión de las faltas o errores “en que lleguen a incurrir los habitantes de una propiedad horizontal”. A su juicio, “esta disposición en una coacción lacerante sobre quien recaiga”.

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

## **II. INTERVENCIONES**

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

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

Destaca igualmente que, para el correcto ejercicio de sus funciones, el legislador ha dispuesto que la revisoría fiscal sea ejercida por contadores públicos, quienes están capacitados específicamente para esta tarea. Además, resalta la importancia de que su gestión sea libre de todo conflicto de interés, a fin de que sea objetiva e imparcial. Para ello, afirma, es menester que exista un régimen de

impedimentos especial, aun tratándose de entes sin ánimo de lucro, como lo son las copropiedades comerciales o mixtas.

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

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

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

-Para responder a la acusación formulada en contra la parte acusada del artículo 3°, que indica que en los edificios o conjuntos de uso comercial los costos de mercadeo tendrán el carácter de expensa común necesaria, el interviniente explica que dichos costos son fijados mediante el sistema de “módulos de contribución” y no necesariamente en proporción directa al índice de copropiedad. En efecto, recuerda, la misma ley define que los módulos de contribución son “*índices que establecen la participación porcentual de los propietarios de bienes de dominio particular, en las expensas causadas en relación con los bienes y servicios comunes cuyo uso y goce corresponda a una parte o sector determinado del edificio o conjunto de uso comercial o mixto*”.<sup>6</sup> Este sistema de reparto de las expensas comunes, sostiene el interviniente, evita situaciones injustas que podrían presentarse cuando algunos copropietarios no usaran determinados bienes comunes y, por ende, no percibieran ningún beneficio y hace infundadas las acusaciones del demandante.

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

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

---

<sup>6</sup> Cf. Art. 3° Ley 675 de 2001

administración de los conjuntos como consecuencia del ausentismo en las reuniones de la asamblea general.

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

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

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

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

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

Como presidente ejecutivo del organismo gremial de la referencia, intervino dentro del proceso el ciudadano Eduardo Jaramillo Robledo para defender la constitucionalidad del artículo 56 de la Ley 675 de 2001. En sustento de su posición afirmó que la revisoría fiscal, tal y como es desarrollada por la mencionada Ley, “es una institución que cumple funciones que son compatibles con la naturaleza de la persona jurídica que surge de la propiedad horizontal”. Pone de presente que, dentro de éste régimen legal, “la propiedad horizontal administra recursos suministrados por los dueños de bienes privados a través de cuotas ordinarias y extraordinarias”, recursos que tienen un fin específico y sobre los cuales recae el interés de todos los copropietarios en que sean administrados correctamente, interés que también concurre en terceros que establezcan relaciones jurídicas con la copropiedad. Adicionalmente, las funciones de la Asamblea General y del administrador de la propiedad horizontal ameritan la existencia del revisor fiscal, cuya labor sólo puede redundar en beneficio para los mismos propietarios. Lo anterior, sumado a la libertad de configuración que le asiste al legislador en la materia, pues no

existe norma superior que prohíba la incorporación de la revisoría fiscal a personas jurídicas distintas de las sociedades comerciales, hace que el cargo de la demanda carezca de todo fundamento.

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

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

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

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

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

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

- En cuanto a los artículos 45 y 46, que contienen normas sobre quórum y mayorías que el demandante estima que no pueden ser impuestas a los copropietarios, el Ministerio Público indica que la carencia de ánimo de lucro no es circunstancia que impida al legislador “establecer parámetros que permitan garantizar que las decisiones al interior de la asamblea general de propietarios sean tomadas democrática y justamente.” Igualmente, el procurador encuentra que “las normas superiores que se consideran vulneradas, relativas a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad en nada tienen que ver con la regulación sobre mayorías requeridas en los preceptos cuestionados”.

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

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

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

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

### **Competencia**

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

### **Cuestiones previas**

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

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

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

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

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

En esa oportunidad la Corte aceptó que no había “*ninguna duda respecto de que los titulares de la propiedad en común son los propietarios de las unidades privadas del edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal.*” En consecuencia estimó que “*sólo a tales propietarios les corresponde adoptar,*

---

<sup>7</sup> M.P. Alfredo Beltrán Sierra

*en conjunto y entre sí, en asamblea general de propietarios, las decisiones correspondientes al derecho de dominio sobre las áreas y los bienes comunes de que son titulares”.*

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

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

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

---

<sup>8</sup> M.P. Álvaro Tafur Gálvis

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

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

En cuanto a los bienes comunes no esenciales, también se hizo ver como la ampliación de las facultades de la asamblea permite ahora que *“con el voto favorable de un número plural de propietarios de bienes de dominio privado que representen el setenta por ciento (70%) de los coeficientes de copropiedad”, pueden ser desafectados del uso común, pasando a ser propiedad de la persona jurídica que se conforma por la constitución del régimen.*

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

Resumiendo las innovaciones introducidas por la nueva Ley, y los alcances de las mismas frente a las regulaciones anteriores, la Sentencia en comentario afirmó que *“la Ley 675 de 2001 define un esquema de propiedad horizontal que –como se dijo- amplía la comunidad de intereses a aspectos considerados individuales en el régimen de las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985, porque i) concede a la asamblea de copropietarios atribuciones para decidir la destinación y uso de los bienes privados, ii) amplía el poder decisorio del órgano rector de la*

---

*jardín o una zona, impone el coeficiente y resulta que se trata de convivientes, no es una sociedad anónima, no es una suma de capitales, fíjese que hay un factor humano de fondo y entonces ponga usted un edificio de propiedad horizontal donde hay 40 apartamentos y el coeficiente lo tiene un señor que tiene el 51% porque es inversionista en propiedad raíz y le impone sus caprichos a los otros 20 propietarios con él (..) y se vuelve un dictador del edificio o del centro comercial, eso es grave (..)”-Gaceta del Congreso 254 11 de julio de 2000 página 52 -.*

*copropiedad al suprimir la unanimidad que fuera exigida en el régimen anterior para la imposición de expensas extraordinarias, mejoras necesarias y la alteración sensible del uso y del goce de los bienes comunes, y iii) convierte en dispositivas las facultades puramente administrativas de la asamblea de copropietarios al permitirle disponer de los bienes comunes y adquirir inmuebles....De modo que al parecer de la Corte la única facultad de los copropietarios, individualmente considerados, que no sufre modificación en el nuevo régimen es la relativa a la enajenación y cesión de las unidades independientes<sup>10</sup>.*

Las anteriores consideraciones y sus implicaciones frente a los derechos de quienes se habían hecho copropietarios bajo el régimen de las leyes anteriores, llevaron a la Corte a afirmar que *“dentro del marco general de respeto por el derecho de los asociados de optar por uno u otro esquema de propiedad inmobiliaria, debe entenderse que las expresiones en estudio conceden un plazo perentorio a los propietarios de edificios o conjuntos, para someter a consideración de la asamblea las nuevas previsiones legales en la materia, a fin de que conforme a sus reglamentos vigentes decidan si acogen o no el esquema legal de propiedad compartida diseñado por la Ley 675 de 2001. Decisión que no obsta para que si en el término previsto no se somete el asunto a la consideración de la asamblea, y si sometido a ésta no es acogido los edificios o conjuntos se entiendan sujetos a las disposiciones de la Ley 675, en todos aquellos aspectos que no desfiguran las facultades que adquirieron, ni les impongan nuevas obligaciones y cargas.*

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

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

---

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

derecho a la igualdad y a la participación democrática en la adopción de decisiones.

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

Entrando en el análisis concreto de las normas acusadas, la Corte afirmó que frente al análisis constitucional eran diferentes los derechos que se veían comprometidos en una relación de tipo comercial sujeta a la primacía de la autonomía privada, y aquellos otros que surgían de la copropiedad de un inmueble destinado a vivienda. *“Allí -dijo- el vínculo no es de tipo comercial o de una actividad con ánimo de lucro, sino que compromete en forma especial, el diario vivir de las personas e incide en el goce efectivo de derechos fundamentales como el libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la intimidad, la tranquilidad, la recreación y el descanso entre otros, que pueden verse seriamente afectados por una relación de preeminencia si se aplica el coeficiente de propiedad para definir el voto en ese tipo de copropiedad.”*

Por lo anterior y teniendo en cuenta la norma superior que concede a todos los colombianos el derecho a la vivienda digna, la Sentencia en comentario definió que en las asambleas de copropietarios de inmuebles destinados a vivienda debía distinguirse entre las decisiones de tipo económico y las que no fueran de esta clase, *“porque para las primeras, el coeficiente de propiedad como criterio para determinar el voto porcentual, es una garantía del equilibrio entre los derechos patrimoniales y los deberes pero para las decisiones que no representan erogación económica, la regla será la de un propietario un voto.”*

Por lo anterior, en la parte resolutive de la Sentencia C- 522 de 2002, la Corte declaró la exequibilidad de las normas acusadas, pero en relación con el párrafo 2° del artículo 37 condicionó la decisión a que se entendiera que cuando se trate de inmuebles destinados a vivienda, el voto de cada propietario equivaldría al porcentaje de coeficiente de propiedad del respectivo bien privado, sólo para las decisiones de contenido económico.

7. Los anteriores criterios vertidos en las sentencias que se acaban de reseñar, constituyen un precedente que orienta la interpretación de las normas acusadas en

---

<sup>11</sup> Sentencia C-110 de 2000

la presente oportunidad y contribuye a definir su conformidad o inconformidad con la Constitución. Desde esta perspectiva procede la Corte a llevar a cabo el examen de constitucionalidad que se le pide.

### **Examen de las normas particularmente acusadas.**

#### **Cargos en contra del artículo 3° (parcial) de la Ley 675 de 2001**

8. En primer lugar el demandante acusa la expresión contenida en el artículo 3°, según la cual “*(e)n los edificios o conjuntos de uso comercial, los costos de mercadeo tendrán el carácter de expensa común necesaria, sin perjuicio de las excepciones y restricciones que el reglamento de propiedad horizontal respectivo establezca.*” A su parecer esta disposición desconoce los artículos 1°, 6° y 16 de la Carta, pues al otorgar a los costos de mercadeo el carácter de expensas necesarias, se está obligando a todos los propietarios de bienes comunes a incurrir en estos gastos, lo cual atenta contra la dignidad humana y el derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues impide a la asamblea adoptar otro tipo de decisiones. Además, con esta reglamentación se desconoce que aunque el edificio o conjunto tenga un uso comercial, los bienes comunes no tienen tal carácter, ni la persona que los administra tampoco.

Las expensas necesarias, según la definición contenida en la misma Ley, son “*(e)rogaciones necesarias causadas por la administración y la prestación de los servicios comunes esenciales requeridos para la existencia, seguridad y conservación de los bienes comunes del edificio o conjunto. Para estos efectos se entenderán esenciales los servicios necesarios, para el mantenimiento, reparación, reposición, reconstrucción y vigilancia de los bienes comunes, así como los servicios públicos esenciales relacionados con estos.*” Las consecuencias que se derivan de que los costos de mercadeo sean considerados como expensas necesarias en los edificios o conjuntos de uso comercial consisten en que los propietarios de los bienes privados estarán obligados a contribuir su pago, “*de acuerdo con el reglamento de propiedad horizontal*”<sup>12</sup>, sin que sea necesaria su aprobación mediante mayoría calificada del 70%, como si la requieren las expensas que no son necesarias.<sup>13</sup> Además, para esos efectos existirá solidaridad entre el propietario, el tenedor a cualquier título, y el propietario anterior.<sup>14</sup>

De otro lado, para definir las consecuencias que se derivan del hecho de que la ley considere que los costos de mercadeo tienen el carácter de expensas necesarias en los edificios o conjuntos de uso comercial, es preciso tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley, que prevé la figura de los llamados “módulos de contribución”. El tenor de la disposición mencionada es el siguiente:

---

<sup>12</sup> Cf. Ley 675 de 2001, artículo 29.

<sup>13</sup> Cf. Ley 675 de 2001, artículo 46 numeral 3°.

<sup>14</sup> Cf. idem.

*“Artículo 31. Sectores y módulos de contribución. Los reglamentos de propiedad horizontal de los edificios o conjuntos de uso comercial o mixto deberán prever de manera expresa la sectorización de los bienes y servicios comunales que no estén destinados al uso y goce general de los propietarios de las unidades privadas, en razón a su naturaleza, destinación o localización.*

*“Las expensas comunes necesarias relacionadas con estos bienes y servicios en particular estarán a cargo de los propietarios de los bienes privados del respectivo sector, quienes sufragarán de acuerdo con los módulos de contribución respectivos, calculados conforme a las normas establecidas en el reglamento de propiedad horizontal.*

*“Los recursos de cada sector de contribución se precisarán dentro del presupuesto anual de edificio o conjunto, conjunto de uso comercial o mixto y solo podrán sufragar las erogaciones inherentes a su destinación específica.”*

Como puede apreciarse, no todas las expensas necesarias originadas en los bienes comunes, y entre ellas las provenientes de los costos de mercadeo, son necesariamente asumidas por todos los copropietarios, pues, como lo ordena la disposición que se acaba de transcribir, en los edificios o conjuntos de uso comercial o mixto se debe prever la existencia de *"bienes y servicios comunales que no estén destinados al uso y goce general de los propietarios"*. En relación con ellos, las expensas necesarias estarán a cargo exclusivo de los propietarios de los bienes privados del respectivo sector, quienes los sufragarán de acuerdo con los módulos de contribución respectivos. Esta regla busca proteger a aquellos propietarios que, por la naturaleza, destinación, o localización de su unidad privada, no se ven beneficiados con el uso y goce de ciertos bienes o servicios comunes.

Dentro de los antecedentes legislativos de la Ley 675 de 2001 en el Congreso Nacional, se encuentra la siguiente explicación sobre la utilidad de la figura de los sectores y módulos de contribución, dada por uno de los ponentes del proyecto correspondiente:

*“como quiera que en los edificios o conjuntos de uso comercial o mixto, algunos bienes comunes pueden beneficiar más a unos propietarios o tenedores que a otros, se ha considerado necesario proponer la creación de la figura de los sectores y módulos de contribución, para garantizar que las expensas comunes relacionadas con bienes y servicios comunales que no estén destinados al uso y goce general, sean sufragadas por los propietarios de bienes privados que derivan mayores beneficios de su*

*uso, exclusivamente para los comerciales o mixtos, nunca para los residenciales.”<sup>15</sup>*

9. Hechas las precisiones anteriores es posible entrar en el examen de cargo de inconstitucionalidad planteado. Al respecto, la Corte aprecia que tal cargo parte del supuesto según el cual la asamblea de copropietarios de edificios o conjuntos de uso comercial *debe* aprobar los costos de mercadeo como expensas necesarias, y que tales erogaciones *deben* ser asumidas por todos los copropietarios. Es decir, que resulta imperativa dicha aprobación, la cual se impone a todos los copropietarios por encima de su voluntad, por lo cual se desconoce la dignidad individual y el derecho al libre desarrollo de la personalidad de los condueños.

Sin embargo, la lectura atenta de la norma parcialmente acusada y de las demás relativas al régimen de las expensas comunes necesarias, muestran que ello no es así. En efecto, como la misma disposición lo indica, los costos de mercadeo tendrán el carácter de expensa común necesaria, “*sin perjuicio de las excepciones y restricciones que el reglamento de propiedad horizontal respectivo establezca*”. Esta expresión indica que no es obligatorio que en los conjuntos o edificios sometidos al régimen de propiedad horizontal los costos de mercadeo se tengan por expensas necesarias, pues los copropietarios pueden adoptar otra determinación, o señalar excepciones al respecto, de manera que el asunto queda librado a la decisión de la asamblea de copropietarios, quien a través del derecho que le asiste de aprobar o de modificar dicho reglamento, puede introducir tales excepciones.

De otro lado, tampoco es cierto que todos los costos de mercadeo tengan que ser asumidos por todos los copropietarios de edificios o conjuntos de uso comercial en calidad de expensas necesarias y en proporción directa al índice de copropiedad, pues si algunos servicios no están destinados al uso y goce general de los copropietarios (como pueden serlo en ciertos casos los costos de publicidad o mercadeo), el reglamento debe prever la sectorización de tales servicios, como lo ordena perentoriamente el artículo 31 antes transcrito, a fin de que las correspondientes erogaciones se determinen mediante el sistema de módulos de contribución. De esta manera, tales expensas serán asumidas únicamente por quienes se benefician con ellas.

Lo anterior pone en evidencia que no es cierta la acusación del demandante para quien la norma que demanda está obligando a todos los propietarios de bienes comunes a incurrir en costos de mercadeo, así no los necesiten o no quieran hacerlos. Obviamente, quien esté dentro del grupo de propietarios a quienes corresponde sufragar los costos de servicios publicitarios en razón de la naturaleza de su unidad privada o su destinación o localización, y de los beneficios que obtiene con ellos, debe acoger las decisiones que, observando las normas sobre quórum y mayorías, sean adoptadas por la asamblea general. De

---

<sup>15</sup> Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 136 de 1999 Senado. Gaceta del Congreso N° 78 del viernes 31 de marzo de 2000.

esta forma, la obligatoriedad de contribuir con esta clase de expensas necesarias, en últimas no proviene de la ley, sino de la decisión de la asamblea general, organismo en donde se conforma la voluntad colectiva de los copropietarios en todo lo atinente a la administración de los bienes comunes.

Ahora bien, no puede perderse de vista que un edificio o conjunto de uso comercial es aquel “*cuyos bienes de dominio particular se encuentran destinados al desarrollo de actividades mercantiles, de conformidad con la normatividad urbanística vigente*”<sup>16</sup>, por lo cual los reglamentos de propiedad horizontal y las decisiones de los órganos de administración deben respetar el desarrollo de la libre iniciativa empresarial de los demás copropietarios<sup>17</sup>. Por ello, los condueños que se benefician de ciertos servicios que como los publicitarios contribuyen al logro del objeto comercial implícito en este tipo de propiedad horizontal, deben contribuir a sufragarlos, acogiendo la voluntad mayoritaria al respecto. Una solución distinta, que permitiera a cada dueño de unidades privadas decidir libremente si contribuye o no a tales expensas, desconocería el fundamento mismo del régimen de propiedad horizontal, que se estructura sobre la existencia de bienes comunes cuyo uso y disfrute corresponde a todos los copropietarios, pero en donde también los costos y gastos de mantenerlos son de todos en proporción a su participación en ellos, y también la destinación de las unidades privadas para uso comercial, definida en el reglamento de propiedad horizontal, a cuyas disposiciones los copropietarios, en el momento en que adquieren tal calidad, se acogen libremente.

Finalmente, la Corte llama la atención sobre la naturaleza no imperativa de la disposición acusada. Como se ha dicho, ella no obliga a la asamblea a establecer que el costo de los servicios publicitarios sea considerado como una expensa necesaria, ya que admite restricciones y excepciones al respecto. En tal virtud no es una norma de orden público, es decir una de aquellas respecto de las cuales los particulares no puedan disponer en contrario. Por lo tanto, esta disposición de la Ley 675 de 2001 no es de las que modifican automáticamente los reglamentos de propiedad horizontal vigentes al momento de entrar a regir la ley, en el caso de que la asamblea no hubiera decidido, voluntariamente y consultando tales reglamentos, la correspondiente modificación dentro del plazo de un año prorrogable por seis meses más, señalado en el artículo 86 de la misma Ley. En efecto, como se recuerda, la Sentencia C-488 de 2002 condicionó la constitucionalidad de dicho artículo 86 a que se entendiera que tal modificación automática de los reglamentos se aplicaba exclusivamente respecto de las normas de orden público contenidas en la Ley. No siendo de esta naturaleza la que ahora se demanda, su incorporación automática a los reglamentos vigentes cuando entró a regir la Ley 675, queda descartada.

### **Cargos en contra de los artículos 20, 21 y 22 de la Ley 675 de 2001**

---

<sup>16</sup> Cf. Ley 675 de 2001, artículo 3°, inciso 7°

<sup>17</sup> Cf. Ley 675 de 2001, artículo 2° númeral 4°

10. Conforme a lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 675 de 2001, *“la asamblea general, con el voto favorable de un número plural de propietarios de bienes de dominio privado que representen el setenta por ciento (70%) de los coeficientes de copropiedad de un conjunto o edificio, podrá desafectar la calidad de común de bienes comunes no esenciales, los cuales pasarán a ser del dominio particular de la persona jurídica que surge como efecto de la constitución al régimen de propiedad horizontal”*. En relación con esta disposición, la acusación consiste en afirmar que ella permite una *“desmembración de la propiedad horizontal”*, que atenta contra el artículo 38 de la Constitución que garantiza la libertad de asociación, así como contra el 63 *ibidem*, según el cual *“(l)os bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”*

En torno de la anterior acusación, la Corte comparte el criterio que se expone en la vista fiscal según el cual el cargo presenta una ineptitud sustancial en su formulación. En reiteradas ocasiones la jurisprudencia ha rechazado por esta razón demandas que se formulaban a partir de alcances que no eran explícitos en el texto legal. En efecto, la Corte ha sostenido que cuando la acusación de inconstitucionalidad se formula sobre la base de un contenido normativo que no es posible deducir de la lectura de una disposición, se presenta una ineptitud sustancial en la formulación del cargo, defecto que conduce al rechazo de la demanda o a un fallo inhibitorio.

La siguiente cita de la jurisprudencia constitucional es ilustrativa de la imposibilidad en que se encuentra el fallador para proferir una sentencia de mérito cuando, por los defectos señalados, el cargo no ha sido correctamente formulado:

“Considera la Corte que el juicio de constitucionalidad requiere de una debida y cabal interpretación tanto de la preceptiva constitucional concernida como de la norma que con ella se confronta.

“El intérprete -y, por supuesto, ello es aplicable al juez constitucional- no puede hacer decir a las normas lo que no dicen, menos todavía si ello conduce a la declaración de inconstitucionalidad del precepto, pues, guardadas proporciones, ello sería tan grave como condenar a una persona por un delito en el cual no incurrió, debido a una errónea identificación de la conducta real del sujeto con el tipo penal correspondiente.

“Por otra parte, las normas de la ley deben ser interpretadas y aplicadas del modo que mejor convenga a los mandatos constitucionales.”<sup>18</sup>

11. En el presente caso la acusación que se formula por violación del artículo 63 de la Constitución, parte de la base de que la disposición permite la enajenación de bienes de uso público. No obstante, este no es el alcance normativo del artículo impugnado, pues los bienes comunes no esenciales, cuya desafectación ella regula, no son bienes de uso público.

De conformidad con lo prescrito por el artículo 674 del Código Civil, “*Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.*”

Como lo ha hecho ver la jurisprudencia, el concepto constitucional de “uso público” resulta más amplio que el que es acogido por la legislación civil; en este sentido ha afirmado que “*el constituyente amplía conceptualmente la idea de espacio público tradicionalmente referida en la legislación civil (artículos 674 y 678 C.C.<sup>19</sup>), teniendo en cuenta que no se limita a los bienes de uso público (calles, plazas, puentes, caminos, ríos y lagos) señalados en dicha legislación, sino que se extiende a todos aquellos bienes inmuebles públicos, y a algunos elementos específicos de los inmuebles de propiedad de los particulares, que al ser afectados al interés general en virtud de la Constitución o la ley, o por sus características arquitectónicas naturales, están destinados a la utilización colectiva<sup>20</sup>. Así, lo que caracteriza a los bienes que integran el espacio*

---

<sup>18</sup> Sentencia C-371 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo

<sup>19</sup> Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-346 de 1997. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>20</sup> Cfr. Corte Constitucional Sentencia T-518 de 1992. José Gregorio Hernández Galindo. La legislación ha incluido algunos elementos en el ámbito del espacio público. Estos elementos figuran en el artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 y han sido complementados posteriormente.

a- Las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular (vías públicas), - como por ejemplo las calles, plaza, puentes y caminos -.

b- Las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, -entiéndase estadios, parques y zonas verdes, por ejemplo-.

c- Las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, - es decir andenes o demás espacios peatonales-.

d- Las fuentes agua, y las vías fluviales que no son objeto de dominio privado. (Corte Constitucional. Sentencia T-508 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz).

e- Las áreas necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos o para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones.

f- Las áreas para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje.

g- Los elementos naturales del entorno de la ciudad.

h- Lo necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como la de sus elementos vegetativos, arenas y corales.

i-

***público es su afectación al interés general y su destinación al uso por todos los miembros de la comunidad***<sup>21</sup>. (Negrillas fuera del original)

Ahora bien, el artículo 21 acusado se refiere a la desafectación de bienes comunes no esenciales de un edificio o conjunto sometido a propiedad horizontal. La misma Ley 675 define que son “*bienes comunes*” aquellas “*(p)artes del edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal pertenecientes en proindiviso a todos los propietarios de bienes privados, que por su naturaleza o destinación permiten o facilitan la existencia, estabilidad, funcionamiento, conservación, seguridad, uso, goce o explotación de los bienes de dominio particular.*”<sup>22</sup> Dentro de esta categoría se distinguen los “*bienes comunes esenciales*” que son aquellos “*indispensables para la existencia, estabilidad, conservación y seguridad del edificio o conjunto, así como los imprescindibles para el uso y disfrute de los bienes de dominio particular*”. Los no esenciales, según la misma norma, son todos los demás bienes comunes que no tiene estas características.

Así pues, no existe una identidad entre las nociones de bienes comunes no esenciales y de bienes de uso público, pues los primeros, dentro de los edificios o conjuntos sometidos al régimen de propiedad horizontal, no están destinados al uso de toda la comunidad en general, o al de todos los habitantes del territorio, sino exclusivamente al de los copropietarios. Por eso, la disposición no tiene el alcance regulador que le atribuye el actor, pues específicamente no tolera la enajenación de bienes de uso público, ni destinados al uso público. En tal medida el cargo se elabora sobre contenidos normativos inexistentes.<sup>23</sup>

12. De igual manera, la acusación por desconocimiento del derecho de asociación carece, dentro del libelo de la demanda, de una adecuada explicación que sirva de sustento al cargo. No expone el actor por qué razón tal facultad de desafectación produce el desconocimiento del referido derecho, más cuando sólo se refiere a bienes comunes “no esenciales” a la copropiedad.

El examen de una acusación de inconstitucionalidad formulada contra una norma de rango legal supone que, en la formulación del cargo, el ciudadano demandante exponga el concepto de violación, esto es “las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución”. Estas razones, como lo ha

---

<sup>21</sup> Cfr., entre otras, Corte Constitucional Sentencia SU-360 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero y SU-601A de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>22</sup> Ley 675 de 2001, artículo 3° inciso 10°.

<sup>23</sup> En la Sentencia C-522 de 2002 la Corte puso de presente cómo las normas relativas al régimen de propiedad horizontal contenidas en la Ley 675 de 2001 no se referían a bienes públicos. En este sentido en dicho fallo se afirmó lo siguiente:

“El tema tratado en el presente estudio no tiene vinculación directa con el interés social o la utilidad pública, porque el asunto en cuestión, se relaciona especialmente con la definición de las relaciones internas de la asociación de copropietarios y no, de las relaciones de asociación con los bienes públicos, como si ocurre cuando la norma hace referencia a la construcción de unidades inmobiliarias cerradas que afectan el espacio público, allí si existe una clara vinculación entre el desconocimiento del derecho de propiedad y la necesidad de condicionar su ejercicio al respeto del interés general.”

recordado la jurisprudencia en varias ocasiones<sup>24</sup>, deben ser *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*<sup>25</sup>.

En el presente caso, el concepto de violación relativo al desconocimiento del artículo 38 de la Constitución Política se expone de la siguiente manera: “*lo preceptuado en los artículos 20, 21 y 22, además de sembrar confusión acerca de la manera de proceder en el manejo de los bienes comunes, constituyen una clara invitación a la desmembración de la propiedad horizontal, en virtud de que su razón de ser son los bienes comunes que, en el fondo, todos son*

---

<sup>24</sup> Cf sentencia C-898 de 2001 y C- 1052 de 2001, M.P Manuel José Cepeda Espinosa y C- 1251 de 2001, M.P Clara Inés Vargas Hernández, entre otras.

<sup>25</sup> Explicando estas exigencias, la Sentencia C-1052 de 2001 resumió la jurisprudencia anterior de la siguiente manera:

“La *claridad* de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”<sup>25</sup>, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean *ciertas* significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente<sup>25</sup> “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”<sup>25</sup> e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda<sup>25</sup>. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”<sup>25</sup>.

De otra parte, las razones son *específicas* si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”<sup>25</sup>. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”<sup>25</sup> que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad<sup>25</sup>.

La *pertinencia* también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales<sup>25</sup> y doctrinarias<sup>25</sup>, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”<sup>25</sup>; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia<sup>25</sup>, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”<sup>25</sup> a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la *suficiencia* que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren *prime facie* convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan *una duda mínima* sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”

*ingrediente esencial de la vida en comunidad que está regulando, siendo, por tanto, opuesto al Art. 38 de la Carta Magna.”*

La inconstitucionalidad de los artículos 21 y 22 se sustenta de esta manera: “*Art. 21. Procedimiento para la desafectación de bienes comunes. Si resulta inexecutable el Art. 20, no tiene objeto mantenerlo en la ley.*

*“Art.22. Bienes comunes de uso exclusivo. Lo dispuesto en él crea confusión sobre la administración de los bienes comunes de la propiedad horizontal, además de perder su objeto si es declarado inexecutable el Art. 20.”*

A juicio de la Corte, las razones anteriores no son específicas en señalar de qué manera concreta resulta desconocido el derecho de asociación por el hecho de que la norma permita la desafectación de bienes comunes no esenciales. De forma particular, hubiera sido necesario que el actor explicara por qué la propiedad horizontal es una forma de ejercicio de tal derecho, cosa que no se hace, y cómo el mismo se ve desconocido porque algunos bienes no esenciales se traspasen a la persona jurídica que surge de la copropiedad. Esta concreción del cargo se echa de menos en la presente oportunidad; en cambio, la acusación se esgrime de manera vaga e imprecisa.

Las siguientes dudas, como mínimo, no son despejadas por el demandante, a fin de que su acusación pueda concretarse: i) ¿de qué manera la propiedad horizontal es una forma de ejercicio de la libertad de asociación?. ii) ¿por qué la enajenación de algunos mas no todos los bienes comunes de la copropiedad vulnera tal derecho?. iii) ¿por qué la enajenación de bienes comunes *no esenciales* implica una *desmembración* de la copropiedad que vulnera la libertad de asociación? iv) teniéndose en cuenta que, según lo indica la misma disposición acusada, los bienes no esenciales desafectados pasan a ser “*del dominio particular de la persona jurídica que surge como efecto de la constitución al régimen de propiedad horizontal*”, ¿por qué entiende el actor que se produce la desmembración de la propiedad a que se refiere, en perjuicio de la libertad de asociación?

Esta falta de claridad sobre los puntos anteriores hace que no exista una coherencia entre el contenido dispositivo de las normas acusadas, el cargo aducido y las normas superiores que se estiman violadas, de manera que la Corte pueda hacer la confrontación que se le pide. En tal virtud, se declarará impedida para llevar a cabo un estudio de fondo respecto de los artículos 20, 21 y 22 acusados.

### **Cargos en contra del artículo 45 la Ley 675 de 2001**

13. El artículo 45 de la Ley 675 de 2001, como se recuerda, es del siguiente tenor.

*“Artículo 45. Quórum y mayorías. Con excepción de los casos en que la ley o el reglamento de propiedad horizontal exijan un quórum o mayoría superior y de las reuniones de segunda convocatoria previstas en el artículo 41, la asamblea*

*general sesionará con un número plural de propietarios de unidades privadas que representen por lo menos, más de la mitad de los coeficientes de propiedad, y tomará decisiones con el voto favorable de la mitad más uno de los coeficientes de propiedad representados en la respectiva sesión.*

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

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

La anterior preceptiva contiene varias reglas que pueden desglosarse así:

Una primera según la cual *“(c)on excepción de los casos en que la ley o el reglamento de propiedad horizontal exijan un quórum o mayoría superior y de las reuniones de segunda convocatoria previstas en el artículo 41, la asamblea general sesionará con un número plural de propietarios de unidades privadas que representen por lo menos, más de la mitad de los coeficientes de propiedad, y tomará decisiones con el voto favorable de la mitad más uno de los coeficientes de propiedad representados en la respectiva sesión.* Esta regla, a su vez, puede separarse en dos: la que establece el quórum para sesionar y la que fija la mayoría para decidir.

En cuanto a quórum para sesionar, la regla general que se establece (que no se aplica en los casos de reunión para segunda convocatoria, ni para ciertos asuntos especiales que la ley regula de manera diferente) es que *“la asamblea general sesionará con un número plural de propietarios de unidades privadas que representen por lo menos, más de la mitad de los coeficientes de propiedad”*. Esta regla, como se aprecia, fija un quórum mínimo, pues el reglamento puede exigir uno superior, pero no inferior. Así, en cuanto a este requerimiento mínimo de quórum para sesionar, la norma es de carácter imperativo o de orden público, pues no es posible a los copropietarios disponer en contrario en el reglamento de copropiedad. Es decir, la autonomía de la voluntad de los copropietarios permite fijar un quórum para sesionar superior al que fija la ley, pero no inferior.

Respecto del quórum para adoptar decisiones, la norma en comento lo establece en la mayoría absoluta (mitad más uno) de los coeficientes de propiedad representados en la respectiva sesión. En este punto la redacción de la disposición revela su carácter imperativo o de orden público, pues reza: *“la asamblea general... tomará decisiones con el voto favorable de la mitad más uno de los coeficientes de propiedad representados en la respectiva sesión.”*

No obstante, el inciso inmediatamente siguiente prescribe perentoriamente que

*“(p)ara ninguna decisión, salvo la relativa a la extinción de la propiedad horizontal, se podrá exigir una mayoría superior al setenta por ciento (70%) de los coeficientes que integran el edificio o conjunto.”* Y agrega que *“(l)as mayorías superiores previstas en los reglamentos se entenderán por no escritas y se asumirá que la decisión correspondiente se podrá tomar con el voto favorable de la mayoría calificada aquí indicada.”* Además, el inciso siguiente establece que las decisiones que se adopten en contravención a esta regla sobre límite superior de la mayoría para decidir serán absolutamente nulas.

Como puede apreciarse, nuevamente el legislador adopta una fórmula imperativa o de orden público, al fijar un límite superior al quórum decisorio. De esta manera, por el juego entre las dos normas imperativas relativas a quórum para adoptar decisiones, la autonomía de los copropietarios se reduce a fijar en el reglamento mayorías decisorias que pueden oscilar entre la mitad más uno de los coeficientes de propiedad representados en la reunión (sobre la base de un quórum deliberatorio de la mitad de los coeficientes de propiedad) y el 70% de los coeficientes que integran la copropiedad.

14. Para el examen de constitucionalidad de la anterior disposición, es necesario tener en cuenta las decisiones previas de la Corporación, especialmente las adoptadas mediante las sentencias C-488 y C-522 de 2002<sup>26</sup>. En efecto, conforme al primero de estos fallos, las disposiciones de orden público contenidas en la Ley 675 de 2001 modifican automáticamente los reglamentos de propiedad horizontal vigentes al entrar a regir la nueva ley, si la modificación voluntaria llevada a cabo por la asamblea del respectivo edificio o conjunto no se hubiere hecho en el plazo máximo de un año, prorrogable por seis meses más, contado a partir de tal entrada en rigor. Conforme al segundo, en las asambleas generales de los conjuntos o edificios destinados a vivienda sometidos al régimen de propiedad horizontal, las decisiones de contenido no económico se adoptarán siguiendo la fórmula una unidad un voto, y sólo las que sí tienen tal contenido podrán tomarse por las reglas basadas en índices de copropiedad.

De esta manera, en cuanto la norma que ahora se acusa contiene reglas relativas a quórum y mayorías para deliberar y decidir en las reuniones de las asambleas generales de los conjuntos o edificios sujetos al régimen de propiedad horizontal, reglas que se establecen acudiendo al coeficiente de copropiedad de cada propietario de unidades privadas, debe entenderse, conforme a lo decidido en la mencionada sentencia C-522 de 2002, que tales reglas, en las copropiedades destinadas a vivienda, sólo se aplican para la adopción de decisiones de contenido económico.

No obstante, en relación con las decisiones de contenido no económico en las copropiedades destinadas a vivienda, las reglas contenidas en el artículo que ahora se examina sigue teniendo aplicación en cuanto establece mayorías mínimas y máximas, pero ahora deben entenderse no referidas al índice de copropiedad, sino al número de votos emitidos, sobre la base de la fórmula “una

---

<sup>26</sup> M.P. Álvaro Tafur Gálvis y Jaime Córdova Triviño, respectivamente.

unidad un voto”. Es decir, donde la disposición contenida en el artículo 45 dice que el quórum para sesionar será *“un número plural de propietarios de unidades privadas que representen por lo menos, más de la mitad de los coeficientes de propiedad”*, el condicionamiento introducido al parágrafo 2° del artículo 37 de la Ley 675 de 2001 por la Sentencia C-522 de 2002 impone entender que tal quórum deliberatorio se conformará con un número plural de propietarios de unidades privadas que represente por lo menos, más de la mitad de las unidades. Y donde el mismo artículo indica que la asamblea de copropietarios *“tomará decisiones con el voto favorable de la mitad más uno de los coeficientes de propiedad representados en la respectiva sesión”* debe entenderse que, tratándose de decisiones de contenido no económico en conjuntos o edificios destinados a vivienda, la mayoría decisoria se conforma con la mitad más uno de los votos correspondientes las unidades presentes o representadas en la reunión.

15. Hechas las anteriores aclaraciones sobre el alcance que debe dársele al artículo 45 en virtud de lo resuelto en la Sentencia C- 522 de 2002, procede la Corte a estudiar los cargos que contra ese artículo formula el demandante, los cuales, se recuerda, consisten en aducir que las normas sobre quórum y mayoría que se contienen en ellos *“en forma autoritaria imponen la mayoría absoluta para adoptar decisiones que no requieren mayoría calificada, como si esta fuera la única fórmula existente”*, impidiendo que en los reglamentos de copropiedad se establezcan otras fórmulas, como podrían ser la de la mayoría simple o relativa. Por lo anterior, alega que tales reglas vulneran el artículo 16 superior, relativo al derecho al libre desarrollo de la personalidad, y las normas de la Constitución que establecen fórmulas distintas sobre quórum deliberatorio y decisorio en las cámaras legislativas, aceptando como regla general la mayoría simple para la toma de decisiones, sobre la base de un quórum para sesionar de la mitad más uno de los integrantes de aquellas corporaciones. Así mismo, estima lesionada la dignidad humana y el principio de buena fe.

En cuanto a la acusación por desconocimiento del derecho al libre desarrollo de la personalidad, que en este caso se configuraría por la restricción impuesta a la autonomía de la voluntad de los copropietarios, debe aclararse que la norma contenida en el artículo 45 no es absolutamente impositiva, pues, como se dijo, en lo que concierne a la regla general sobre mayoría decisoria, permite que en el reglamento se establezcan fórmulas que deben respetar el mínimo de la mitad más uno de los coeficientes de propiedad representados en la respectiva sesión, o de la mitad más uno de los votos de las unidades presentes en ella, según el caso, y el máximo del 70 % de dichos coeficientes o propietarios. Así dentro de estos topes máximo y mínimo, la autonomía de la voluntad puede fijar el quórum deliberatorio o decisorio que estime conveniente.

También el quórum deliberatorio, o quórum para sesionar, se fija en un mínimo que la libre determinación de los copropietarios puede aumentar pero no disminuir. Por lo anterior, el límite impuesto a la autonomía de la voluntad por el artículo 45 no es absoluto, y en ciertos casos permite que en el reglamento se

adopten distintas fórmulas, eso si, sobre la base de los máximos o mínimos exigidos por la Ley.

16. El derecho al libre desarrollo de la personalidad, así como la autonomía de la voluntad que domina las relaciones contractuales privadas, no son categorías absolutas. En cuanto al primero, si bien es uno de los derechos personalísimos más importantes del individuo, de allí no se sigue que su alcance y efectividad no puedan ser ponderados a fin de dar efectividad a otros principios o derechos constitucionales o que no existan ámbitos en los cuales este derecho fundamental tenga un menor alcance. En otras palabras, la autonomía de la voluntad y el derecho al libre desarrollo de la personalidad admiten límites, siempre y cuando los mismos no desconozcan su núcleo esencial y tengan asidero en la Constitución. Por lo tanto, las normas que, como las que ahora se examinan, introducen límites a la autonomía de la voluntad de los particulares admiten un examen de proporcionalidad que establezca si con ellas se persigue algún objetivo acorde con las normas superiores, si son idóneas para ello y si no implican un sacrificio desproporcionado frente al bien constitucional que se busca obtener.

Como se ha dicho, no en todos los ámbitos el derecho al libre desarrollo de la personalidad y la autonomía de la voluntad tienen el mismo alcance. Por ello la jurisprudencia ha hecho ver que *“Cabe, pues, distinguir un ámbito del derecho al libre desarrollo de la personalidad, donde el sujeto puede plantear ante las autoridades y los demás una pretensión absoluta de no injerencia, indispensable para que pueda forjarse un plan de vida propio, y un ámbito de libertad personal que tiene carácter prima facie, en el cual resulta menester armonizar debidamente las exigencias individuales y las comunitarias.”*<sup>27</sup>

A juicio de la Corte, el objeto de regulación del artículo 45 que ahora se examina es de aquellos en los cuales concurren no sólo intereses individuales sino también comunitarios, por lo cual la autonomía de la voluntad y el libre desarrollo de la personalidad tienen un carácter menos irrestricto. Sin lugar a dudas, el régimen de copropiedad comporta especiales relaciones de comunidad y de concurrencia de intereses que resulta necesario regular legalmente, en aras de la convivencia pacífica. Por ello, dentro de los objetivos generales que la misma Ley 675 de 2001 dice perseguir, se enuncia el de *“garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad”*<sup>28</sup>.

Las normas imperativas relativas a mayorías máximas y mínimas exigidas por el artículo 45 para sesionar o para decidir, persiguen estos mismo objetivos. No puede perderse de vista que en la asamblea general se adoptan las decisiones más importantes que regulan las relaciones de los copropietarios y las modificaciones al mismo régimen de copropiedad. La necesidad de que las mismas cuenten con un mínimo de respaldo en la comunidad, sin que exista la posibilidad de vetos

---

<sup>27</sup> Sentencia T-067 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>28</sup> Ley 675 de 2001, artículo 1°.

minoritarios que entorpezcan el desenvolvimiento de las relaciones comunitarias, justifican la imposición de ciertos límites a las facultades de regular de manera absolutamente autónoma el asunto de las mayorías deliberatorias y decisorias en las referidas reuniones de asamblea. Con ello el legislador propende al logro de la convivencia pacífica en las copropiedades, adoptando una fórmula de equilibrio entre la exigencia de decisiones unánimes –aceptada por las regulaciones anteriores- y la permisión de decisiones sin respaldo comunitario suficiente. Uno y otro extremo, sin duda, originarios de multiplicidad de conflictos dentro de ese tipo de comunidades. Además, debe tenerse en cuenta que, al exigir mayorías del 51%, la norma contenida en el artículo 45 realiza el principio democrático.

Así pues las reglas sobre mayorías contenidas en este artículo –el 45- se revelan justificadas constitucionalmente, y adecuadas para la obtención del fin superior que de la convivencia pacífica. De otro lado, no son desproporcionadas porque el beneficio comunitario que con el límite impuesto a la autonomía de la voluntad se obtiene, y que consiste en la posibilidad de lograr unas relaciones de vecindad más armónicas al proscribir la imposición de decisiones carentes de una respaldo mayoritario adecuado, resulta mayor que el sacrificio del derecho al libre desarrollo de la personalidad. Por lo anterior no prospera la acusación relativa exclusivamente al desconocimiento del artículo 16 de la Constitución formulada en contra del artículo 45 de la Ley 675 de 2001.

17. En cuanto a las acusaciones por desconocimiento del principio de buena fe recogido en el artículo 83 superior y de las normas constitucionales sobre quórum y mayorías deliberatoria y decisorias en las cámaras legislativas, no encuentra Corte una adecuada sustentación del cargo, que le permita llevar a cabo un examen de inconstitucionalidad. Nuevamente el reproche se aduce sin expresar razones claras de violación de las normas de la Carta que se estiman desconocidas. El actor no explica por qué las normas superiores relativas a mayorías dentro del proceso legislativo deben ser las mismas que presidan la adopción de decisiones en las asambleas de copropietarios. De igual manera omite explicar en forma clara por qué razón la determinación legal de mayorías mínimas y máximas desconoce el principio de la buena fe. En efecto, al sustentar tales acusaciones se limita a expresar lo siguiente: *“presumiendo la mala fe de unos y la incapacidad de otros para hacer valer sus derechos frente a las decisiones de una Asamblea General, fija unos requisitos y un procedimiento que bloquea la posibilidad de resolver ...”*.

No siendo claras, ciertas, específicas, pertinentes ni suficientes las razones anteriores, con las cuales se quiere sustentar la violación de los textos constitucionales, debe entenderse que respecto de estos cargos existe también una ineptitud sustancial de la demanda.

### **Cargos en contra del artículo 46 la Ley 675 de 2001**

18. El artículo 46 contiene otra norma imperativa, de obligatoria observancia en los reglamentos de copropiedad, según la cual se exige mayoría calificada del

setenta por ciento (70%) de los coeficientes de copropiedad que integran el edificio o conjunto para la adopción de las decisiones que se en listan en los diez numerales del artículo. Para el demandante, tal mayoría calificada del 70% es una fórmula impositiva que no permite ninguna otra alternativa para la toma de esta clase de decisiones, por lo cual el artículo desconoce el canon 16 superior. Además se reiteran, en relación con esta norma, las acusaciones relativas al desconocimiento del principio de buena fe recogido en el artículo 83 superior y de las normas constitucionales sobre quórum y mayorías deliberatoria y decisorias en las cámaras legislativas.

A juicio de la Corte, nuevamente el cargo aparece inadecuadamente sustentado. Las razones que soportan la acusación se limitan a afirmar la violación de la norma superior sin explicar la manera en que ello se produce. Como arriba se dijo, para que esta Corporación pueda llevar a cabo el examen de constitucionalidad que se le pide es menester que, al formular su acusación, el demandante exponga el concepto de la violación aduciendo razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. No obstante, en esta oportunidad, al atacar el artículo 46 el actor se limita a señalar que la regla que expresa contiene “*el mismo autoritarismo*” del artículo 45 anterior. Como el alcance normativo del artículo 46 es bien distinto del que se contiene en el artículo 45, no es posible a la Corte examinar la conformidad de esta última disposición con la Carta, discutida ahora con fundamento en lo reglado por aquella otra disposición, que no resulta idéntica.

En especial, se omite en la demanda contra este artículo la indicación sobre por qué el legislador carece de facultades para limitar el derecho al libre desarrollo de la personalidad mediante normas de orden público. Tampoco se explica cómo un derecho personalísimo, como es el consagrado en el artículo 16 de la Constitución, referente a la elección de opciones de vida del ser humano, se desconoce por una regulación cuyo objeto es la actividad de la asamblea general en la propiedad horizontal.

Adicionalmente los cargos referentes a la violación del artículo 83 superior y de las normas constitucionales sobre quórum y mayorías deliberatoria y decisorias en las cámaras legislativas, que se aducen también contra el artículo 45, igualmente carecen de sustentación en relación con el 46.

En tal virtud, en relación con el artículo 46 de la Ley 675 de 2001 la Corte se declarará inhibida para fallar en el fondo, por ineptitud sustancial de la demanda.

### **Cargos en contra de los artículos 56 y 57 de la Ley 675 de 2001**

19. Como se expuso anteriormente, el actor acusa los artículos 56 y 57 de la Ley 675 que obligan al nombramiento de un revisor fiscal en los conjuntos de uso comercial o mixto, el cual, según la indicación legal, debe ser contador público, no pudiendo ser escogido entre los propietarios o tenedores de bienes privados. Esta regulación, aduce la demanda, desconoce la naturaleza de lo que se entiende

por control interno, que es el llevado a cabo por la misma administración y que no requiere ser ejercido por un revisor fiscal.

Según el actor, al imponer esta exigencia el legislador trata a los conjuntos de uso comercial o mixto como si se tratara de sociedades comerciales, desconociendo que no persiguen ánimo de lucro, con lo cual excede el ámbito de sus facultades legislativas, por lo cual viola el artículo 6° de la Constitución; además, desconoce la libertad de autodeterminación de los copropietarios, vulnerando el 16 *ibidem*, y presume su mala fe, por lo que atenta contra el 83 del mismo ordenamiento superior. También, este desconocimiento de la naturaleza no lucrativa de la persona jurídica que surge de la copropiedad, viola el canon 333 de la Constitución. Finalmente, en relación con los artículos 56 y 57 el demandante afirma que resultan contrarios al artículo 13 de la Carta, que consagra el derecho a la igualdad, pues impone el requisito de tener revisor fiscal sólo a unas copropiedades -las de uso comercial o mixto- mientras libera a otras de esta obligación “a pesar de tratarse de personas jurídicas del mismo carácter.”

Las anteriores acusaciones cuestionan la libertad en la que se hallaba el legislador para determinar que en los conjuntos de uso comercial o mixto la administración debe estar sometida al control de un revisor fiscal, contador público no propietario o tenedor de unidades privadas. Todos los cargos aducen que el legislador no podía adoptar esta decisión, pues diversas normas superiores se lo impedían, de manera tal que estas resultan desconocidas por el artículo acusado.

El objeto de las normas cuestionadas, que es el mismo de toda la Ley en que se encuentran insertadas, es *“regular una forma especial de dominio, denominada propiedad horizontal, en la que concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y derechos de copropiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes, con el fin de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad”*<sup>29</sup>. Por lo tanto, tales normas regulan la manera de ejercer ese derecho de dominio especial; en tal sentido, fijan límites al mismo con miras a la obtención de un fin constitucional que el propio legislador enuncia: *“garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad”*

Siendo tal el objeto de la ley, se pregunta la Corte si el legislador podía dentro de la órbita de su competencia regular la administración de esta forma de propiedad especial, cuando es de naturaleza comercial o mixta, exigiendo la presencia de un revisor fiscal, a quien compete ejercer las funciones señaladas en la Ley 43 de 1990. Para responder a ese interrogante resulta oportuno tener en cuenta que, según lo dispone la misma Ley 675, la propiedad horizontal, una vez constituida legalmente, da origen a una persona jurídica de naturaleza civil y sin ánimo de lucro conformada por los propietarios de los bienes de dominio particular, cuyo objeto será administrar correcta y eficazmente los bienes y servicios comunes,

---

<sup>29</sup> Ley 675 de 2001, artículo 1°

manejar los asuntos de interés común de los propietarios de bienes privados y cumplir y hacer cumplir la ley y el reglamento de propiedad horizontal<sup>30</sup>.

Ahora bien, la naturaleza de las funciones que los contadores públicos asumen cuando actúan como revisores fiscales, explica por qué razón el legislador estimó que los conjuntos de uso comercial o mixto estarían obligados a contar con revisoría fiscal. En efecto, de manera general tales revisores suscriben los estados financieros de las personas jurídicas sobre las que recae su labor, y con esta suscripción los certifican. Esta certificación da fe pública, en los términos del artículo 1° de la Ley 43 de 1990, de que tales estados financieros son reflejo fiel de la contabilidad y de que ésta es llevada a cabo de conformidad con las normas contables generalmente aceptadas. En tal virtud, los estados financieros dictaminados son garantía de correcta administración y de información cierta sobre la realidad económica de la persona jurídica a que se refieren. Pero más allá de esta labor, al revisor fiscal compete ejercer una función general de control o auditoría externa de las operaciones de la persona jurídica que se constituye en la propiedad horizontal, que de igual manera asegura la correcta administración en aquellos conjuntos o edificios de naturaleza comercial o mixta.

Para la Corte, si la regulación legal de la propiedad horizontal persigue como fines constitucionales propios el “*garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad*”, una disposición como la que se estudia -el artículo 56-, que establece la obligatoriedad de contar con revisor fiscal en los edificios o conjuntos de uso comercial o mixto sujetos al régimen de propiedad horizontal, contribuye a una gestión financiera más transparente de los mismos, y en tal virtud permite el logro de los objetivos mencionados.

Obviamente, al imponer esta obligación el legislador restringe algunos derechos de los titulares de esta clase de propiedad especial: efectivamente, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, que podría ser ejercido por los copropietarios en el sentido de disponer la ausencia de revisoría fiscal en este tipo de propiedad horizontal, se ve recortado, como lo denuncia el demandante. Sin embargo, este límite a la autonomía de la voluntad persigue un fin constitucionalmente válido (*garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad*), que justifican la limitación impuesta. La limitación, además, se revela adecuada a la consecución de este fin, pues la fiscalización de la administración de los bienes de la persona jurídica redundará en una pacífica convivencia, y además no es desproporcionada en cuanto no significa un recorte total de las facultades administrativas de los copropietarios, que continúan con la titularidad de tal administración, orientándose únicamente a que la misma se ajuste a la ley y a las normas contables comúnmente aceptadas.

20. En cuanto a las exigencias legales relativas a que el revisor fiscal sea contador público, es necesario señalar que de manera general el legislador ha considerado

---

<sup>30</sup> Cf. Ley 675 de 2001, artículos 4° Y 33.

que la revisoría fiscal es una actividad relacionada con el ejercicio de la contaduría pública, y en tal virtud ha indicado que debe ser ejercida por contadores públicos. En este sentido, los artículos 2º y 13 de la Ley 43 de 1990 “por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de Contador Público y se dictan otras disposiciones” prescriben lo siguiente:

**“Artículo 20. De las actividades relacionadas con la ciencia contable en general. Para los efectos de esta ley se entienden por actividades relacionadas con la ciencia contable en general todas aquellas que implican organización, revisión y control de contabilidades, certificaciones y dictámenes sobre estados financieros, certificaciones que se expidan con fundamentos en los libros de contabilidad, revisoría fiscal, prestación de servicios de auditoría, así como todas aquellas actividades conexas con la naturaleza de la función profesional del Contador Público, tales como: la asesoría tributaria, la asesoría gerencial, en aspectos contables y similares.”**

**“Artículo 13. Además de lo exigido por las leyes anteriores, se requiere tener la calidad de Contador Público en los siguientes casos:**

*1. Por razones del cargo.*

*a) Para desempeñar las funciones de revisor fiscal, auditor externo, auditor interno en toda clase de sociedades, para las cuales la ley o el contrato social así lo determinan.”*

Así, la exigencia de ser contador público para ejercer la revisoría fiscal en las copropiedades, no es formulada *ad hoc* para el caso. Ella se hace de manera general, por razones que tienen que ver con la salvaguarda de los intereses de la comunidad, a quien la idoneidad profesional del revisor fiscal le sirve de garantía.

Reiterada jurisprudencia constitucional<sup>31</sup> ha hecho ver cómo la adecuada interpretación del artículo 26 superior, relativo a la libertad de escoger profesión u oficio y a la facultad del legislador para exigir títulos de idoneidad, indica que cuando para el ejercicio de una profesión se necesita un conocimiento técnico suficiente para evitar repercusiones sociales graves, es legítimo que el legislador exija títulos profesionales. En este sentido ha vertido los siguientes conceptos.

*“el ejercicio de ciertas actividades económicas puede aparejar un grave riesgo social o afectar arbitrariamente derechos de terceras personas. En consecuencia, el artículo 26 de la Carta autoriza al legislador para exigir determinados títulos de idoneidad a quienes quieran desempeñar actividades que impliquen riesgo social y*

---

<sup>31</sup> Cf., entre otras, las sentencias C-251 de 1998, C-530 de 2000, C-031 de 1999, C-697 de 2000, C-1213 de 2001 y C-087 de 1998.

*también, para establecer mecanismos de inspección y vigilancia con el fin de evitar que resulten lesionados derechos de terceras personas. Adicionalmente, el principio de solidaridad social - que se encuentra reconocido, por ejemplo, en la función social de la empresa (C.P. art. 58 y 333) -, permite que la ley establezca ciertas cargas especiales a quienes, por desempeñar determinadas actividades económicas o profesionales, se encuentran directamente comprometidos en la realización efectiva de los derechos de los demás.”<sup>32</sup>*

En el caso de la revisoría fiscal, la naturaleza de la actividad, de carácter eminentemente contable como lo precisa el artículo 2° de la Ley 43 de 1990 arriba transcrito, pone de manifiesto que su ejercicio requiere de tal clase de conocimientos profesionales, por lo cual no resulta desproporcionada la exigencia que formula el legislador relativa a que en las propiedades horizontales el revisor fiscal tenga esa profesión.

No obstante lo anterior, la Corte debe aclarar que por cuanto de conformidad con lo prescrito por la Ley 43 de 1990 está permitido que la profesión de contador público se ejercida en ciertos casos por personas que no son *tituladas* en la respectiva ciencia, esta Corporación, mediante sentencia C-670 de 2002, declaró la inexecutable de la expresión “titulado” contenida en el artículo 56 de la Ley 675 de 2001. en tal virtud, en el presente pronunciamiento se ordenará estarse a lo resuelto en aquella ocasión en relación con la palabra “titulado” contenida en la norma que ahora se examina.

21. En lo que tiene que ver con la inhabilidad que establece el artículo 56 de la Ley 675 de 2001 conforme a la cual “(e)l Revisor Fiscal no podrá ser propietario o tenedor de bienes privados en el edificio o conjunto respecto del cual cumple sus funciones, ni tener parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ni vínculos comerciales, o cualquier otra circunstancia que pueda restarle independencia u objetividad a sus conceptos o actuaciones, con el administrador y/o los miembros del consejo de administración, cuando exista”, es claro que la misma persigue evitar los conflictos de interés que pueden presentarse si la labor de auditoría encomendada al revisor se pone en manos de un propietario o tenedor de bienes de del edificio o conjunto. Recuérdese que al ejercer la revisoría fiscal los revisores suscriben los estados financieros de las personas jurídicas sobre las que recae su labor y con esta suscripción los certifican. Y que esta certificación da fe pública, en los términos del artículo 1° de la Ley 43 de 1990, de que tales estados financieros son reflejo fiel de la contabilidad y de que ésta es llevada a cabo de conformidad con las normas contables generalmente aceptadas. El interés público, no sólo de los copropietarios sino de terceros interesados en la veracidad de esta certificación, justifican estas inhabilidades que garantizan la transparencia de la labor adelantada por el revisor.

---

<sup>32</sup> Sentencia c-697 de 2000, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz

De otro lado, en cuanto dan fe pública sobre la veracidad y legalidad de los estados financieros, los contadores y revisores ejercen una función pública similar a la función fedante, y tal virtud el legislador está habilitado para señalar su régimen en los términos del artículo 123 de la Constitución<sup>33</sup>.

Finalmente, no escapa a la Corte que esta inhabilidad para actuar como revisor fiscal en los conjuntos o edificios sujetos al régimen de propiedad horizontal, coincide con la que de manera general el artículo 50 de la Ley 43 de 1990 consagra para los contadores públicos cuando actúan como revisores fiscales; dice así la referida disposición:

*“Artículo 50. Cuando un Contador Público sea requerido para actuar como auditor externo, Revisor Fiscal, interventor de cuentas o árbitro en controversia de orden contable, se abstendrá de aceptar tal designación si tiene, con alguna de las partes, parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, primero civil, segundo de afinidad o si median vínculos económicos, amistad íntima o enemistad grave, intereses comunes o cualquier otra circunstancia que pueda restarle independencia u objetividad a sus conceptos o actuaciones.”*

22. Un último cargo se esgrime en contra de las normas que se refieren a la exigencia de revisor fiscal en las copropiedades destinadas a uso comercial o mixto y es el relativo al desconocimiento del derecho a la igualdad, en cuanto la misma exigencia no se hace a las propiedades horizontales de uso residencial. Para el demandante, tanto en unas como en otras no está presente el ánimo de lucro, no obstante lo cual la ley trata a las primeras como si se tratara de sociedades comerciales.

Si bien la anterior acusación parte de una realidad jurídica cierta, cual es la naturaleza no lucrativa de la persona jurídica que se constituye a raíz de la propiedad horizontal (la cual es llamada a administrar los bienes comunes sin ser la titular del derecho de dominio sobre ellos, pues estos permanecen en cabeza de los copropietarios en proporción directa al índice de propiedad que les corresponde), lo cierto es que desconoce que en los conjuntos o edificios de uso comercial o mixto está presente un interés específico que está ausente en aquellos destinados únicamente a uso residencial. Este interés radica en la posibilidad de ejercer, mediante el uso del derecho de propiedad en estos conjuntos o edificios, la libertad de iniciativa empresarial. La propia Ley 675 de 2001 legitima el ejercicio de este derecho cuando, dentro de los principios orientadores del régimen que regula, consagra el siguiente:

*“Artículo 2º. Principios orientadores de la ley. Son principios orientadores de la presente ley:*

---

<sup>33</sup> C.P. Art. 123, inciso 3º: “La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.”

*“4. Libre iniciativa empresarial. Atendiendo las disposiciones urbanísticas vigentes, los reglamentos de propiedad horizontal de los edificios o conjuntos de uso comercial o mixto, así como los integrantes de los órganos de administración correspondientes, deberán respetar el desarrollo de la libre iniciativa privada dentro de los límites del bien común.”*

Nótese como la Ley sólo se refiere a este principio orientador en relación con los conjuntos de uso comercial o mixto. Lo cual evidencia que no es el mismo tipo de relaciones de copropiedad las que tienen lugar dentro de esta clase de propiedades horizontales, que aquellas que se dan dentro de las de uso exclusivamente residencial.

Esta diferencia, a juicio de la Corte, legitima el trato diferente que dispensa el legislador al exigir la revisoría fiscal exclusivamente en las copropiedades destinadas al uso comercial o mixto. En ellas notoriamente la ley tolera en cabeza de los propietarios de bienes individuales, o por lo menos en cabeza de algunos de ellos, un interés lucrativo que se persigue a través del ejercicio de alguna actividad comercial, industrial o profesional.<sup>34</sup> En tal virtud, las relaciones económicas que se producen entre los copropietarios adquieren mayor relevancia y, por ello, exigen una mayor garantía de transparencia y legalidad.

No estando en el mismo supuesto fáctico las copropiedades de uso residencial y las demás frente a la necesidad de garantizar la una gestión administrativa y contable ajustada a la ley, la acusación por desconocimiento del derecho a la igualdad pierde sustento.

#### **Cargos en contra del numeral 1° del artículo 59 de la Ley 675 de 2001**

23. Esta disposición, dentro de las sanciones por el incumplimiento de obligaciones no pecuniarias que provengan de la ley o del reglamento de copropiedad, incluye la relativa a la publicación, en lugares de amplia circulación de la edificación o conjunto, de la lista de los infractores con indicación expresa del hecho o acto que origina la sanción. El demandante estima que la norma desconoce el derecho a la intimidad y se constituye en “una coacción lacerante sobre quien recaiga”.

---

<sup>34</sup> Conforme al artículo 3° de la ley 675 de 2001, se entiende por uso residencial, comercial o mixto lo siguiente:

**“Edificio o conjunto de uso residencial:** Inmuebles cuyos bienes de dominio particular se encuentran destinados a la vivienda de personas, de acuerdo con la normatividad urbanística vigente.

**“Edificio o conjunto de uso comercial:** Inmuebles cuyos bienes de dominio particular se encuentran destinados al desarrollo de actividades mercantiles, de conformidad con la normatividad urbanística vigente.

**“Edificio o conjunto de uso mixto:** Inmuebles cuyos bienes de dominio particular tienen diversas destinaciones, tales como vivienda, comercio, industria u oficinas, de conformidad con la normatividad urbanística vigente.”

Sobre el tema de la publicación de listas de copropietarios que han incumplido con obligaciones pecuniarias en los edificios o conjuntos sujetos al régimen de propiedad horizontal, la Corte ha tenido ocasión de pronunciarse explicando por qué ello no desconoce el derecho a la intimidad ni al buen nombre de los incumplidos. En relación concreta con el derecho al buen nombre y su ausencia de vulneración por la publicación del incumplimiento de obligaciones dijo lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho, según el artículo 15 de la Constitución, a su buen nombre, y a cargo del Estado ha sido establecida la obligación de respetarlo y hacerlo respetar.

“El buen nombre alude al concepto que del individuo tienen los demás miembros de la sociedad en relación con su comportamiento, honestidad, decoro, calidades, condiciones humanas y profesionales, antecedentes y ejecutorias. Representa uno de los más valiosos elementos del patrimonio moral y social de la persona y constituye factor indispensable de la dignidad que a cada uno debe ser reconocida.

“Se atenta contra este derecho cuando, sin justificación ni causa cierta y real, es decir, sin fundamento, se propagan entre el público -bien en forma directa y personal, ya a través de los medios de comunicación de masas- informaciones falsas o erróneas o especies que distorsionan el concepto público que se tiene del individuo y que, por lo tanto, tienden a socavar el prestigio y la confianza de los que disfruta en el entorno social en cuyo medio actúa, o cuando en cualquier forma se manipula la opinión general para desdibujar su imagen.

“Pero el derecho al buen nombre no es gratuito. Por su misma naturaleza, exige como presupuesto indispensable el mérito, esto es, la conducta irreprochable de quien aspira a ser su titular y el reconocimiento social del mismo. En otros términos, el buen nombre se adquiere gracias al adecuado comportamiento del individuo, debidamente apreciado en sus manifestaciones externas por la colectividad.

“Lo anterior implica que no está en posición de reclamar respeto y consideración a su buen nombre quien ha incurrido en actos u omisiones que de suyo generan el deterioro del concepto general en que se tiene al interesado. Así, el que incumple sus obligaciones y persiste en el incumplimiento se encarga él mismo de ocasionar la pérdida de la aceptación de la que gozaba en sociedad y no puede, por tanto, aspirar a que se lo reconozca públicamente como persona digna de crédito. Eso mismo acontece en los diversos campos de la vida social, en los cuales la conducta que una persona observa, cuando es

incorrecta, incide por sí sola, sin necesidad de factores adicionales y de una manera directa, en el desprestigio de aquella.”<sup>35</sup>

De manera análoga, la jurisprudencia ha descartado la vulneración del derecho a la intimidad por la publicación de listas de morosos en conjuntos residenciales, toda vez que lo que se da a conocer en tales casos son hechos ciertos que interesan a los demás habitantes de la copropiedad:

"Ahora bien, la publicación de la lista de deudores morosos en las carteleras del conjunto residencial en obediencia de directrices trazadas por la asamblea de copropietarios, no constituye por sí misma, vulneración del derecho constitucional fundamental a la intimidad ni al buen nombre. (...) Las circunstancias descritas en este caso no comportan una situación que pueda interesar tan solo al propietario, sino que involucran aspectos que comprometen a los demás miembros del conjunto residencial, y que, de algún modo, se relacionan con las previsiones del reglamento de la copropiedad. No se trata de informaciones estrictamente personales, familiares no destinadas al conocimiento público; por el contrario, la administración no hizo nada diferente a cumplir lo establecido por el reglamento de copropiedad del conjunto residencial, en el sentido de informar la situación de mora en que se encuentra el mencionado señor González Luna, en relación con el atraso que presenta en el pago de las cuotas de administración, después de habersele requerido para el pago de las cuotas adeudadas.”<sup>36</sup>

Recientemente, mediante Sentencia de unificación SU-509 de 2001<sup>37</sup>, la Corte reiteró los anteriores conceptos jurisprudenciales de la siguiente manera:

“En relación con la publicación de lista de morosos, en las zonas comunes de la copropiedad, la Corte dijo, en la sentencia T- 360 de 1995, que tal publicación no constituye, por sí misma, violación a los derechos al buen nombre y a la intimidad, por cuanto lo único que se da a conocer es un hecho cierto, la mora en el pago de cuotas de administración y este es un asunto que interesa a los demás habitantes de la copropiedad.

“...

“Claro que la Corte precisó, en la sentencia T-630 de 1997, que la información en las carteleras de morosos debe ser ponderada.

"Deberá estudiarse: a) si la información contenida en las listas involucran aspectos que comprometen a todos los residentes de la unidad residencial; b) si no se describen aspectos estrictamente personales o familiares; c) si la información tiene relevancia

---

<sup>35</sup> Sentencia T-228 de 1994, M.P José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>36</sup> Sentencia T-360 de 1995.

<sup>37</sup> M.P Marco Gerardo Monroy Cabra

económica para todos los miembros del conjunto; d) si la publicación se circunscribe a todos los habitantes del edificio y no a todo el público en general."

24. En la presente oportunidad la norma que se acusa de ser inconstitucional prescribe la publicación no de la situación de mora de los copropietarios, sino de las sanciones por el incumplimiento de obligaciones no pecuniarias que provengan de la ley o del reglamento de copropiedad. Sobre la base de que para la imposición de sanciones debe siempre observarse el debido proceso interno, y concederse a los infractores el derecho a ser oídos sin consideración a su condición de propietarios, tenedores, arrendatarios o poseedores, como fuera precisado por esta Corporación mediante sentencia C-318 de 2002, la disposición acusada no desconoce el derecho a la intimidad ni al buen nombre, por las mismas razones por las que la publicación de listas de deudores morosos de obligaciones pecuniarias en las copropiedades tampoco tienen ese alcance. En efecto, el incumplimiento de las normas de convivencia prescritas por la ley o el reglamento no es asunto que permanezca en el fuero interno o en el ámbito familiar de quien así procede, sino que interesa a toda la comunidad afectada por él. Es decir, de suyo tiene un alcance de afectación del interés común; por ello, la publicación de la sanción subsiguiente a la falta no vulnera la intimidad del sancionado, puesto que la falta misma no es un comportamiento íntimo que deba ser protegido de la divulgación a terceros.

Otro tanto sucede con el derecho al buen nombre que, no vulnera cuando un copropietario, residente, tenedor o arrendatario incumple obligaciones no pecuniarias derivadas de la ley o del reglamento de copropiedad.

### **Cargos contra el numeral 2° del artículo 76 de la Ley 675**

25. El numeral 2° del artículo 76 enumera a la Junta Administradora dentro de las autoridades internas de las Unidades Inmobiliarias Cerradas señalando que, cuando exista, estará compuesta "*por los copropietarios o moradores*". Sobre esta última expresión recae la acusación, pues el demandante estima que con ella se está desconociendo el derecho exclusivo que asiste a los copropietarios de la unidad inmobiliaria cerrada de administrar directamente los bienes comunes de sus propiedades privadas, y con ello el canon 58 de la constitución, que reconoce el derecho de propiedad.

El artículo parcialmente acusado que ahora se examina pertenece al Capítulo IV del Título II de la Ley 675 de 2001, que regula el tema de las Unidades Inmobiliarias Cerradas. Estas son definidas por la misma ley como "*los conjuntos de edificios, casas y demás construcciones integradas arquitectónica y funcionalmente, que comparten elementos estructurales y constructivos, áreas comunes de circulación, recreación, reunión, instalaciones técnicas, zonas*

*verdes y de disfrute visual; cuyos propietarios participan proporcionalmente en el pago de expensas comunes, tales como los servicios públicos comunitarios, vigilancia, mantenimiento y mejoras*”<sup>38</sup>. Ahora bien, por disposición del artículo 64 de Ley 675, las unidades inmobiliarias cerradas están sometidas a las disposiciones de esa Ley que les sean íntegramente aplicables.

Los artículos de la Ley 675 que conforman el capítulo II del Título referente a las unidades inmobiliarias cerradas determinan que son áreas sociales comunes las destinadas a la circulación, recreación, uso social, zonas verdes, de servicio y de parqueo, así como el cerramiento de la unidad. En cuanto a las destinadas a recreación, su utilización *“se someterá a la reglamentación interna que expida la asamblea de copropietarios y la junta administradora de la unidad Inmobiliaria Cerrada”*<sup>39</sup>. También la utilización de las áreas de uso social *“estará sometida a la reglamentación de la Junta Administradora y a las decisiones del administrador de la respectiva unidad”*<sup>40</sup>.

Así, existiendo dentro de las unidades inmobiliarias cerradas bienes de propiedad individual y áreas sociales comunes y aplicándose a ellas las normas de la Ley 675, el artículo 76 parcialmente acusado, que ahora se examina, dispone que son autoridades internas de las unidades inmobiliarias cerradas la asamblea de copropietarios, la junta administradora, cuando esta exista y el administrador de la unidad. En cuanto a la junta administradora, la norma bajo examen indica que estará conformada democráticamente por *“los copropietarios o moradores”* que tendrán los derechos previstos en los reglamentos de la respectiva Unidad Inmobiliaria. La demanda recae sobre todo el inciso 2°, pero la acusación va dirigida exclusivamente a discutir la constitucionalidad de la inclusión de moradores en la Junta.

De lo expuesto debe destacarse que sobre las áreas sociales comunes recae una verdadera copropiedad que no pierde su carácter privado ni se transforma en “bien de uso público” en los términos del artículo 674 del Código Civil; tampoco llega a erigirse en una zona privada que constituya un espacio público de uso general de la ciudadanía, pues tales áreas en las unidades inmobiliarias cerradas están destinadas exclusivamente a la utilización de los habitantes del predio urbano que fue constituido como tal. Esta realidad se debe a que las unidades inmobiliarias cerradas son construidas originalmente sobre un terreno de propiedad privada, en el cual se decide reservar algunos espacios interiores al uso compartido de los propietarios.

Debe distinguirse esta situación de la que se genera no ya en las unidades inmobiliarias cerradas propiamente tales, sino en aquellas otras que lo eran “por asimilación”, a las cuales se refería el inciso 3° del artículo 64 de la Ley 675 de 2001. En estas unidades cerradas asimiladas, las áreas comunes se constituían sobre bienes de uso público que eran cerrados por los propietarios de bienes

---

<sup>38</sup> Cf. artículo 63 de la Ley 675 de 2001.

<sup>39</sup> Ley 675 de 2001, art. 66.

<sup>40</sup> Ley 675 de 2001 art. 67

privados. Sobre la referida norma, que permitía esa posibilidad, recayó la Sentencia C-265 de 2002<sup>41</sup>, que la declaró inexecutable.<sup>42</sup>

26. Teniendo en cuenta lo anterior, se pregunta la Corte si es posible que la Ley autorice que los moradores de las unidades inmobiliarias cerradas propiamente tales formen parte de la junta administradora de esta forma de copropiedad, o si ello desconoce el derecho de propiedad como lo alega el demandante.

Como se dijo anteriormente, mediante la Sentencia C-318 de 2002<sup>43</sup> la Corte estudió un cargo de inconstitucionalidad general esgrimido en contra de varias disposiciones de la Ley 675 de 2001, según el cual dicha ley defendía únicamente los derechos de los propietarios en el régimen de propiedad horizontal, dejando de lado los de otras personas como los moradores en calidad de poseedores, tenedores o arrendatarios, a quienes sólo gravaba con obligaciones y sanciones, impidiendo con ello la convivencia pacífica dentro de dicho régimen de propiedad. Al resolver esa demanda, la Corte dijo, en torno de los derechos de los copropietarios, lo siguiente:

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

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

Si bien el fallo en comento reconoce sólo a los copropietarios el derecho sobre las zonas comunes y, por consiguiente, la facultad de disponer sobre ellas mediante las decisiones que al respecto adopte la asamblea general de copropietarios, no

---

<sup>41</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>42</sup> En sustento de esa determinación la Corte explicó que el cerramiento del espacio público por parte de un grupo de propietarios privados para su beneficio particular representaba, *prima facie*, una afectación permanente y grave del espacio público. Dicho cerramiento se traducía en la práctica en la apropiación de una porción del espacio público por unos particulares y en la consecuente exclusión del resto de los habitantes del acceso a un espacio destinado por mandato constitucional al uso común. Por ello condicionar la posibilidad del cerramiento a una autorización administrativa, sin señalar criterios que impidieran dicha apropiación y exclusión, como lo hacía la norma examinada, resultaba insuficiente para proteger los bienes constitucionalmente garantizados.

<sup>43</sup> M.P. Alfredo Beltrán Sierra

tiene el alcance de impedir que ciertos actos de administración puedan ser llevados a cabo por moradores no propietarios que actúen dentro de la junta administradora. Las funciones que según la Ley 675 compete ejercer a la asamblea general<sup>44</sup> y que son definidas por el artículo 38 de la misma<sup>45</sup> corresponden a todas las decisiones que conllevan actos de disposición de las zonas comunes, y las más relevantes en cuanto a actos administrativos se refiere. De esta manera, aquello que queda a la competencia de la junta administradora no tiene alcances que comprometan en forma significativa el derecho a usar, gozar o disponer de las mismas. Además, debe tenerse en cuenta que la junta administradora es elegida por la asamblea general y que sus funciones son señaladas por ella misma, como lo dispone justamente la norma acusada. En tal virtud, no existe una amenaza real para el derecho de propiedad que los titulares de inmuebles privados tienen sobre las zonas comunes, por el hecho de que moradores no propietarios participen de esta gestión administrativa secundaria, por lo cual el cargo carece de fundamento.

En cambio, permitir que personas que como moradores forman parte de la comunidad en las unidades inmobiliarias cerradas, realiza el principio expansivo de la democracia participativa, en cuanto les permite participar en las decisiones que los afectan, sin llegar a afectar el derecho de propiedad de los copropietarios.

En similar sentido, la referida Sentencia C-318 de 2002<sup>46</sup> había dicho:

---

<sup>44</sup> Las normas generales de la Ley 675 de 2001 se aplican a las unidades inmobiliarias cerradas, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 64 de la misma Ley

<sup>45</sup> el texto de este artículo es el siguiente:

**“Artículo 38.** Naturaleza y funciones. La asamblea general de propietarios es el órgano de dirección de la persona jurídica que surge por mandato de esta ley, y tendrá como funciones básicas las siguientes:

1. Nombrar y remover libremente al administrador y a su suplente cuando fuere el caso, para períodos determinados, y fijarle su remuneración.
2. Aprobar o improbar los estados financieros y el presupuesto anual de ingresos y gastos que deberán someter a su consideración el Consejo Administrativo y el Administrador.
3. Nombrar y remover libremente a los miembros del comité de convivencia para períodos de un año, en los edificios o conjuntos de uso residencial.
4. Aprobar el presupuesto anual del edificio o conjunto y las cuotas para atender las expensas ordinarias o extraordinarias, así como incrementar el fondo de imprevistos, cuando fuere el caso.
5. Elegir y remover los miembros del consejo de administración y, cuando exista, al Revisor Fiscal y su suplente, para los períodos establecidos en el reglamento de propiedad horizontal, que en su defecto, será de un año.
6. Aprobar las reformas al reglamento de propiedad horizontal.
7. Decidir la desafectación de bienes comunes no esenciales, y autorizar su venta o división, cuando fuere el caso, y decidir, en caso de duda, sobre el carácter esencial o no de un bien común.
8. Decidir la reconstrucción del edificio o conjunto, de conformidad con lo previsto en la presente ley.
9. Decidir, salvo en el caso que corresponda al consejo de administración, sobre la procedencia de sanciones por incumplimiento de las obligaciones previstas en esta ley y en el reglamento de propiedad horizontal, con observancia del debido proceso y del derecho de defensa consagrado para el caso en el respectivo reglamento de propiedad horizontal.
10. Aprobar la disolución y liquidación de la persona Jurídica.
11. Otorgar autorización al administrador para realizar cualquier erogación con cargo al Fondo de Imprevistos de que trata la presente ley.
12. Las demás funciones fijadas en esta ley, en los decretos reglamentarios de la misma, y en el reglamento de propiedad horizontal.”

<sup>46</sup> M.P. Alfredo Beltrán Sierra

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

## VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor procurador general de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

**Primero:** Declararse **INHIBIDA** para llevar a cabo un pronunciamiento de fondo en relación con los artículos 20, 21, 22 y 46 de la Ley 675 de 2001, por ineptitud sustancial de la demanda.

**Segundo:** Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “*En los edificios o conjuntos de uso comercial, los costos de mercadeo tendrán el carácter de expensa común necesaria, sin perjuicio de las excepciones y restricciones que el reglamento de propiedad horizontal respectivo establezca*” contenida en el artículo 3° de la Ley 675 de 2001 y los artículos 56, 57, 59 numeral primero y 76 numeral segundo de la misma Ley, pero solamente por los cargos analizados en la presente decisión. Salvo la palabra “*titulado*” contenida en el artículo 56 de la Ley 675 de 2001, respecto de la cual se ordena **ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-670 de 2002.

**Tercero.** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 45 de la Ley 675 de 2001, en los términos del fundamento jurídico número 14 de la parte considerativa de la presente Sentencia y solamente en relación con los cargos estudiados en la presente decisión; y declararse **INHIBIDA** respecto de las acusaciones formuladas contra esta misma disposición por violación del artículo 83 de la Constitución Política y de las normas constitucionales sobre quórum y mayorías deliberatoria y decisoria en la cámaras legislativas.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA  
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA  
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA  
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA  
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO  
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL  
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET  
Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS  
Magistrado

CLARAINÉS VARGAS HERNÁNDEZ  
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ  
Secretaria General