

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Plena

SENTENCIA C-463 de 2024

Referencia: Expediente D-15.718

Asunto: demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 29 (parcial) de la Ley 675 de 2001¹.

Demandante: Jeisson Andrés Vásquez Torres

Magistrado Sustanciador:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Síntesis de la decisión. El ciudadano Jeisson Andrés Vásquez Torres demanda la expresión “de acuerdo con el reglamento de propiedad horizontal”, contenida en el artículo 29 de la Ley 675 de 2001, por su presunta incompatibilidad con los principios constitucionales de solidaridad (artículo 1) e igualdad (artículo 13). Según indica, este apartado permite que los reglamentos de propiedad horizontal introduzcan excepciones o restricciones al pago de las expensas comunes necesarias, lo cual, en su opinión, desvirtúa la naturaleza imperativa de la obligación de contribuir a dichas expensas, de conformidad con los coeficientes de copropiedad (en los edificios o conjuntos residenciales) o con los módulos de contribución (en los edificios o conjuntos comerciales o mixtos), como lo establece la misma ley. Esta situación, argumenta, podría llevar a que ciertos propietarios, especialmente los desarrolladores o propietarios iniciales, se eximan de su responsabilidad de contribuir en igualdad de condiciones, contrariando de esa manera los principios constitucionales de solidaridad e igualdad.

La Sala se inhibe de emitir una decisión de fondo, ya que, como lo plantearon algunos intervinientes y el Viceprocurador General de la Nación, la demanda carece de *certeza*, en la medida en que el punto de partida de la acusación desconocía el contexto normativo en el que se inserta la disposición demandada. En efecto, según precisó la Sala, la expresión que se acusa, interpretada de manera sistemática, no autoriza a los copropietarios, en particular, a los desarrolladores de proyectos inmobiliarios o propietarios iniciales, a establecer cláusulas en el reglamento que los exonere total o parcialmente de contribuir al pago de las expensas comunes. Además, indicó la Sala que el hecho de que algunos desarrolladores inmobiliarios abusen de su posición dominante al momento de redactar el reglamento de propiedad inicial, y, por tanto, fijen condiciones que los exoneren total o parcialmente de contribuir al pago de las expensas comunes, no implica que dicha práctica esté autorizada por la expresión normativa demandada. El control judicial de tal tipo de cláusulas abusivas no es objeto de la acción de inconstitucionalidad sino de otro tipo de actuaciones judiciales o administrativas que escapan a la competencia de la Corte Constitucional.

¹ “Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal”.

Bogotá D.C., seis (6) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, con fundamento en el artículo 241.4 de la Constitución y cumplidos los trámites² previstos en el Decreto Ley 2067 de 1991, decide sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada, con fundamento en el artículo 40.6 de la Constitución, por el ciudadano Jeisson Andrés Vásquez Torres contra el artículo 29 (parcial) de la Ley 675 de 2001, cuyo texto es el siguiente:

I. DISPOSICIÓN DEMANDADA

“LEY 675 DE 2001³

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

[...]

CAPÍTULO VIII

De la contribución a las expensas comunes

ARTÍCULO 29. Participación en las expensas comunes necesarias. Los propietarios de los bienes privados de un edificio o conjunto estarán obligados a contribuir al pago de las expensas necesarias causadas por la administración y la prestación de servicios comunes esenciales para la existencia, seguridad y conservación de los bienes comunes, **de acuerdo con el reglamento de propiedad horizontal**. [...].”

II. DEMANDA

1. La demanda en contra del artículo 29 (parcial) de la Ley 675 de 2001 se admitió por la presunta vulneración de los artículos 1 y 13 de la Constitución. Para el ciudadano demandante, la norma acusada vulnera los principios de solidaridad e igualdad al permitir que los reglamentos de propiedad horizontal modifiquen o eliminen la obligación de ciertos copropietarios de contribuir al pago de las expensas comunes, de acuerdo con el coeficiente de copropiedad, creando un trato desigual e injustificado. Según precisó, esta permisión “deslegitima el criterio objetivo y eficiente señalado por el Legislador para el recaudo de las expensas comunes”⁴, tal y como lo advirtió la Corte Constitucional en la Sentencia C-782 de 2004, en la que “declaró la constitucionalidad del criterio de coeficiente de copropiedad, conforme al cual a mayor copropiedad individual corresponden mayores erogaciones en gastos comunitarios, bajo el supuesto de la mayor capacidad de contribución de las expensas comunes”⁵.

² La demanda fue admitida por la presunta vulneración de los artículos 1 y 13 de la Constitución, mediante los autos de marzo 15, abril 15 y mayo 8 de 2024. En este último, además, el magistrado sustanciador ordenó: (i) comunicar el inicio del proceso al presidente del Congreso y a los ministros de Vivienda, Ciudad y Territorio, de Comercio, Industria y Turismo y de Justicia y del Derecho; (ii) correr traslado para que la Procuradora General de la Nación rindiera su concepto y (iii) fijar en lista el proceso. Así mismo, invitó a participar a varias entidades, organizaciones y universidades.

³ Diario Oficial n.º 44.509 de 4 de agosto de 2001.

⁴ Escrito de corrección de la demanda, p. 5.

⁵ Ibid., p. 6.

2. En relación con la presunta incompatibilidad de la norma con el artículo 1 de la Constitución, el demandante argumenta que la obligación de contribuir a las expensas comunes, que son necesarias para el mantenimiento y funcionamiento de la copropiedad, debe ser de carácter imperativo y no puede ser modificada o exonerada por el reglamento de propiedad horizontal. Al permitirse esta facultad por la expresión demandada, se habilita a ciertos propietarios para evadir esta obligación, lo que genera una carga injusta sobre los demás copropietarios, que, además, afecta la solidaridad que debe regir las relaciones entre los integrantes de la copropiedad⁶, pues “socava el modelo de propiedad horizontal, ya que los pagos de los propietarios son fundamentales para el mantenimiento de los bienes comunes y, por ende, para la permanencia de la comunidad”⁷.

3. En cuanto a la presunta vulneración del artículo 13 de la Constitución, según el demandante, la norma acusada permite “una desigualdad e inequidad respecto de aquellos bienes que deben contribuir en un mayor valor, respecto de los bienes que [sic] a pesar de estar obligados a la contribución, no lo hacen porque fueron exonerados, tienen menor cuota o cuenta con beneficios no razonables”⁸ derivados de la facultad que otorga la disposición. Respecto a la carga argumentativa especial por la infracción del principio de igualdad, señaló lo siguiente: en primer lugar, que “[l]os[s]ujetos objeto de comparación, son los propietarios y/o tenedores de unidades privadas obligados a contribuir al pago de las expensas comunes necesarias, que deben sujetarse a las disposiciones que se establezcan en el Reglamento de Propiedad Horizontal, aun en contra de su voluntad –decisiones de mayorías–, y se ven obligados a una contribución mayor a las expensas comunes necesarias, respecto de aquellos que son exonerados de dicha obligación o cuenta con un régimen distinto al de coeficiente de copropiedad para realizar la contribución en el pago”⁹.

4. En segundo lugar, precisó que el criterio de comparación “es la obligación de contribuir en el pago de las expensas comunes necesarias, [y] que l[a] mism[a] tenga como fuente la ley y no la convención particular del Reglamento de Propiedad Horizontal”¹⁰.

5. En tercer lugar, afirmó que el permiso para que en el reglamento de propiedad horizontal se modifique o exonere el deber de ciertos propietarios de contribuir al pago de las expensas comunes genera un trato desigual e injustificado entre los copropietarios, por cuanto, “el pago de las expensas comunes necesarias, que se aplica a todos los propietarios, puede ser alterado por la diferenciación interna que se realice en el Reglamento de Propiedad Horizontal”¹¹. Según indicó, esta posibilidad desconoce el deber de trato igual que se logra cuando el pago de las expensas comunes es “proporcional al área

⁶ Para el demandante, esta permisón desconoce “los presupuestos de convivenci[a] y solidaridad que orienta[n] la propiedad horizontal”. Ibid., p. 8.

⁷ Ibid.

⁸ Escrito de corrección de la demanda, p. 11.

⁹ Ibid., p. 12.

¹⁰ Ibid., p. 13.

¹¹ Ibid.

de cada unidad y debe ser obligatorio sin excepción alguna a [todos] y cada uno de los propietarios y/o tenedores de bienes inmuebles privados”¹².

III. INTERVENCIONES CIUDADANAS Y CONCEPTOS

6. En la siguiente tabla se sintetiza el sentido de las intervenciones ciudadanas y de los conceptos recibidos:

Tipo de participación	Inhibición	Exequibilidad	Inexequibilidad
Intervenciones ciudadanas (artículos 242.1 y 7 del Decreto 2067 de 1991) ¹³ . Respecto de estas, el término de fijación en lista venció el 4 de junio de 2024, según certificó la Secretaría General de la Corte ¹⁴ .	Santiago Cardozo Correcha (solicitud principal)	(i) James Rincón Castaño (Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal de Bogotá) ¹⁵ , (ii) Santiago Cardozo Correcha (solicitud subsidiaria) y (iii) Rubén Darío Gómez Franco, Juan David Retrepo Cardona, Marco Alberto Pérez Jácome y Milena Ramírez Díaz (Universidad de Antioquia)	
Conceptos de organismos y entidades del Estado (artículo 11 del Decreto 2067 de 1991) ¹⁶ .		Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	
Conceptos de organizaciones, entidades y expertos invitados (artículo 13 del Decreto 2067 de 1991) ¹⁷ .	(i) Instituto Colombiano de Derecho Procesal (solicitud principal) y (ii) Universidad Pontificia Bolivariana – sede Medellín–	(i) Instituto Colombiano de Derecho Procesal (solicitud subsidiaria de exequibilidad condicionada), (ii) Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá y (iii) Universidad Javeriana (solicitud de exequibilidad condicionada)	Colegio de Administradores de Propiedad Horizontal de Bogotá (solicitud subsidiaria de exequibilidad condicionada)
Concepto de la Procuradora General de la Nación (artículos 38 y 7 del Decreto 2067 de 1991)	Solicita una decisión inhibitoria.		

¹² Ibid.

¹³ El artículo 242.1 de la Constitución y el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991 reconocen a los ciudadanos el derecho procesal de intervenir en los trámites de constitucionalidad que se surten ante la Corte, con la finalidad de impugnar o defender las normas objeto de revisión.

¹⁴ El demandante en el presente proceso también presentó intervención ciudadana. Si bien, se recibió de manera extemporánea, la Sala precisa que esta no puede ser objeto de valoración, no solo por esta razón, sino principalmente porque el impulso procesal correspondió al ejercicio de un derecho político, de allí que, en dicha actuación procesal ejerció plenamente esta garantía constitucional, sin que intervenciones posteriores puedan buscar precisar o subsanar los contenidos de la demanda. Por esta razón, la Corte no se referirá a su intervención.

¹⁵ Indica actuar en calidad de interviniente ciudadano.

¹⁶ Los artículos 244 de la Constitución y 11 del Decreto 2067 de 1991 disponen que es deber de la Corte Constitucional comunicar “al Presidente de la República o al Presidente del Congreso, según el caso, la iniciación de cualquier proceso que tenga por objeto el examen de constitucionalidad de normas dictadas por ellos”. Esta comunicación, que se debe extender en el auto admisorio de la demanda, pretende que las respectivas autoridades rindan su concepto para justificar “la constitucionalidad de las normas sometidas a control” (apartado final del inciso segundo del artículo 11 del Decreto 2067 de 1991), la cual también puede hacerse extensiva “a los organismos o entidades del Estado que hubieren participado en la elaboración o expedición de la norma” (apartado inicial de la norma en cita).

¹⁷ El artículo 13 del Decreto 2067 de 1991 faculta al magistrado sustanciador para invitar “a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso” a conceptuar sobre aspectos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo.

1. Argumentos de quienes solicitan una decisión inhibitoria

7. El Viceprocurador General de la Nación¹⁸, como petición única, y el ciudadano Santiago Cardozo Correcha, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal y la Universidad Pontificia Bolivariana –sede Medellín–, como solicitud principal, solicitan a la Corte declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo.

8. Para el ciudadano Cardozo Correcha, la demanda no cumple con las exigencias de pertinencia ni de certeza, ya que, de un lado, “busca una situación de conveniencia o corrección de la norma interpretada, ofreciendo evidencia empírica que se construye a partir de concepciones personales”, y, de otro, “se basa en una interpretación subjetiva del texto acusado”.

9. Para el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, la demanda no cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Al respecto, señala lo siguiente:

“[...] el planteamiento formulado por el actor es producto de un ejercicio hipotético y abstracto, el cual no se deduce del tenor literal de la norma atacada que permita concluir la vulneración de la Constitución Política. El aparte demandado no dice ni insinúa que en el reglamento de propiedad horizontal se pueda eximir del pago de la expensa común a un bien privado (propietario) o implantar otra dádiva especial en perjuicio de un bien privado, copropietario, tercero o la persona jurídica en general. Todo lo contrario, la redacción de la parte final del inciso 1º del artículo 29 objeto de demanda atiende la especialidad del régimen de propiedad horizontal, cuyo índice de participación en la expensa común necesaria se determina por coeficientes o módulos de contribución según la destinación del edificio o conjunto, que puede ser residencial, comercial o mixto”¹⁹.

10. Para la Universidad Pontificia Bolivariana –sede Medellín–, la demanda carece de certeza por dos razones: de un lado, se fundamenta en una interpretación incompleta y subjetiva del apartado que se cuestiona, por cuanto, “si la expresión acusada se interpreta de conformidad con los artículos 3, 5 y 25 de la Ley 675 de 2001, en concordancia con las normas constitucionales que se invocan como parámetro de control, es claro que el reglamento de propiedad horizontal no puede desconocer que, solo con fundamento en el coeficiente de propiedad, corresponde calcular la proporción con que cada propietario contribuirá en las expensas comunes del edificio o conjunto. Toda determinación en contrario podrá ser objeto de control judicial”. De otro lado, afirma que la interpretación del demandante “se deriva de escenarios hipotéticos o conjeturales, relacionados con la posibilidad de que, a través de una decisión plasmada en el reglamento de propiedad horizontal, se adopten determinaciones contrarias a la Constitución Política”, sin plantear “un verdadero juicio de oposición entre la norma acusada y los artículos 1 y 13 constitucionales”. Según

¹⁸ La Sala se refiere al contenido del concepto en el título IV *infra*.

¹⁹ Más adelante señala: “A diferencia de lo que afirma el actor, en el momento que el propietario inicial o la asamblea decidan realizar pactos en contra del recaudo de la expensa común necesaria, cualquiera que este sea, si es procedente aplicar el parágrafo 1º del artículo 5 de la ley que dispone: ‘En ningún caso las disposiciones contenidas en los reglamentos de propiedad horizontal podrán vulnerar las normas imperativas contenidas en esta ley y, en tal caso, se entenderán no escritas.’ Pactos de esa naturaleza que no tienen fundamento o autorización legal, son decisiones arbitrarias y de mala fe”.

indica, “Es verdad que, como plantea el actor y lo corroboran algunos intervinientes, la interpretación de la norma acusada ha dado lugar a prácticas abusivas por parte de quienes ostentan las mayorías en una asamblea de copropietarios. No obstante, estas prácticas contrarias al ordenamiento jurídico no pueden ser objeto de análisis en sede del control abstracto de constitucionalidad”.

2. Argumentos de quienes solicitan la declaratoria de exequibilidad

11. Como se indicó, como petición principal, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal solicita que la Corte se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo, y, de realizarlo, que se declare la exequibilidad condicionada de la expresión acusada, en el entendido de que “el contenido y alcance del reglamento de propiedad horizontal debe coincidir con las prescripciones normativas vigentes en toda la ley [sic] 675 de 2.001 sin que los individuos puedan desatender su alcance a favor de intereses particulares, por ejemplo, exonerar el pago de expensas comunes”. Al margen de esta solicitud, hace referencia a los siguientes aspectos que pueden ilustrar la decisión de la Corte:

12. En primer lugar, precisa que una interpretación correcta del aparte que se demanda no sugiere que el reglamento de propiedad horizontal pueda eximir arbitrariamente del pago de expensas comunes. Esto sería así, por cuanto, las expensas comunes necesarias corresponden a una obligación *propter rem*, es decir, a una carga que recae sobre el inmueble y no sobre la persona; de allí que este tipo de obligaciones no pueda ser eludido por los propietarios, ya que son inherentes a la propiedad y garantizan la convivencia pacífica y la función social de la propiedad dentro del régimen de propiedad horizontal.

13. En segundo lugar, el aparte que se cuestiona se debe interpretar de manera sistemática con los artículos 2, 3, 5 inciso final, 25, 26, 27, 28, 29 parágrafo 1º, 31 y 32 de la Ley 675 de 2001, de conformidad con las cuales, los coeficientes y módulos de contribución se establecen de acuerdo con la destinación del edificio (residencial, comercial o mixto), y es a partir de estos que se determina la contribución de cada copropietario en las expensas comunes necesarias. Si esto es así, el legislador no abrió la puerta para celebrar pactos en contra del recaudo de expensas comunes, sino que estableció un marco legal que el reglamento debe respetar; en consecuencia, “El reglamento se debe hacer consultando los mandatos de la ley respecto a los coeficientes, módulos de contribución, sectorización, y cualquier otra excepción vigente en ella”²⁰.

14. James Rincón Castaño (Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal de Bogotá) solicita la declaratoria de exequibilidad de la disposición. Según señala, la Ley 675 de 2001 establece los lineamientos y límites para la elaboración de los reglamentos de propiedad horizontal, los cuales no pueden ser diseñados de manera arbitraria, que, además, entre otras, deben contener

²⁰ Más adelante, de manera específica afirma: “En suma, si se analiza en su totalidad el inciso 1º del artículo 29 se concluye que se limita a mencionar, en el marco general, la obligación de los propietarios de contribuir al pago de las expensas necesarias causadas por la administración. Por ende, conocido el marco general, el reglamento establece las directrices específicas e individuales del edificio o conjunto según la destinación u organización interna respetando el ordenamiento jurídico, claro está”.

“los coeficientes de copropiedad de los bienes de dominio particular que integran la propiedad horizontal” (artículo 3), los cuales se calculan de conformidad con su artículo 26, al igual que su artículo 28 regula “los casos por los cuales resulta procedente la modificación del reglamento de propiedad horizontal cuando esta sea sustentada en los coeficientes de copropiedad inicialmente establecidos”. Además, precisa que el reglamento de propiedad horizontal y las decisiones de la asamblea de copropietarios pueden ser impugnadas ante la jurisdicción ordinaria, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 382 del Código General del Proceso, en caso de que “las directrices impartidas vulneran la constitución [sic], la ley o reglamentos”.

15. El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio defiende la constitucionalidad del aparte demandado. Según indica, “el accionante realiza una interpretación errónea del artículo 29 de la Ley 675 de 2001, al analizarlo de manera individual, sin el alcance sistemático que tiene respecto a la ley en general y la totalidad de sus disposiciones”. De conformidad con esta, la disposición impugnada se debe interpretar de manera sistemática con los artículos 2, 3, 5.6, y 25 a 28 de la ley en cita. En particular, los artículos 25 y 26 regulan los coeficientes de copropiedad, los cuales “se calculan con base en el área privada construida de cada bien de dominio particular, con respecto al área total privada del edificio o conjunto”, que son fundamentales para entender que la participación en el pago de expensas comunes no depende de la discrecionalidad del reglamento de propiedad horizontal, sino que está sujeta a reglas objetivas y equitativas.

16. Según se indicó, como petición principal, el ciudadano Santiago Cardozo Correcha solicita que la Corte se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo y de manera subsidiaria solicita que se declare la exequibilidad simple del aparte acusado. En relación con la petición subsidiaria, señala que, aunque existen riesgos de abuso por parte de quienes elaboran los reglamentos de propiedad horizontal (como constructoras o sociedades con una posición dominante), estos riesgos están mitigados por mecanismos de control interno, como la asamblea general de copropietarios y el proceso declarativo verbal de impugnación de actos, de que trata el artículo 382 del Código General del Proceso²¹.

17. La Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá defiende la constitucionalidad del aparte acusado. Luego de hacer referencia a las disposiciones que regulan el régimen de propiedad horizontal, precisa que la correcta interpretación del artículo 29 debe entenderse en armonía con los principios de la Ley 675 de 2001, de conformidad con los cuales, “ninguna de las disposiciones de los Estatutos pueden [sic] vulnerar las normas imperativas de la Ley 675 de 2001, son [sic] pena de ser tenidas como NO escritas”. En caso de que tales disposiciones se vulneren, el interesado puede acudir al “proceso verbal especial de impugnación de Actas de Asamblea reglado por el artículo 382 del Código General del Proceso”. De allí que afirme que en los casos que

²¹ En cuanto a esto último precisó: “correspondería al juez civil del circuito en uso de su autonomía judicial determinar si [sic] la negativa de la asamblea general de copropietarios de reformar el reglamento de propiedad horizontal desconoce los principios constitucionales de solidaridad, igualdad, prevalencia del bien común y función social de la propiedad para adoptar la decisión que en derecho corresponda para restablecer la equitativa contribución a las expensas comunes, llegando incluso a ordenar reintegros o [sic] compensaciones que considere prudentes”.

refiere el demandante, “el actuar inconstitucional no se da como consecuencia de lo establecido por la norma sino por el erróneo ejercicio interpretativo que se realiza por parte de los copropietarios o funcionarios judiciales”.

18. Rubén Darío Gómez Franco, Juan David Retrepo Cardona, Marco Alberto Pérez Jácome y Milena Ramírez Díaz (Universidad de Antioquia) defienden la constitucionalidad de la disposición. De un lado, señalan que la obligación de pagar expensas comunes, basada en los coeficientes de copropiedad, respeta los principios de solidaridad e igualdad, lo que permite una administración eficiente y equitativa de la copropiedad, sin que su fijación se pueda utilizar “con el propósito de que los copropietarios se eximan a través de él, de efectuar este pago, disposición, además, contraria a la ley, según los artículos 5, par. 1 y 25 de la Ley de propiedad horizontal”. De otro lado, indican que los argumentos del demandante no demuestran que la norma sea inconstitucional en abstracto, sino que reflejan problemas de aplicación práctica que pueden ser abordados mediante “los mecanismos de control interno y judicial previstos por la ley”.

19. Finalmente, la Universidad Javeriana solicita la declaratoria de exequibilidad condicionada de la expresión demandada. Según señala, “Dejar abierta la posibilidad de que se interprete la expresión demandada, para generar restricciones o excepciones de pago de las expensas comunes, más allá de las previstas en la ley, no es ni proporcional ni razonable, en la medida en que permiten el abuso, la violación al principio de solidaridad y el derecho de igualdad”. A partir de este razonamiento, solicita a la Corte que se declare la “constitucionalidad condicionada de la norma, en el sentido en que no se puedan violar los mínimos previstos en la primera parte de la misma, esto es, que todo propietario de unidades privadas está en la obligación de pagar expensas comunes”. Según precisa, la expresión demandada “abre la puerta para interpretaciones en las que permita a ese propietario inicial o, posteriormente, a la Asamblea de Copropietarios, incluir reglas distintas que permitieran la exoneración o condiciones especiales, frente al pago de expensas comunes para determinados grupos de propietarios”²².

3. Argumentos de quienes solicitan la declaratoria de inexequibilidad

²² *In extenso*, se afirma en el concepto: “la expresión demandada ha permitido principalmente a los propietarios iniciales, que en su gran mayoría son desarrolladores de proyectos de construcción, incluir disposiciones en los Reglamentos de Propiedad Horizontal, en las cuales se establece que el propietario inicial no estará obligado a pagar expensas comunes sobre las unidades que no haya enajenado, aspecto que ha generado múltiples discusiones entre los propietarios de las unidades privadas (que en muchos casos son consumidores) y los desarrolladores frente a las cargas que se deben asumir por quienes adquieren las unidades privadas del proyecto y a quienes se les carga la totalidad de responsabilidad sobre las expensas comunes del inmueble sometido a propiedad horizontal. || A lo anterior se le suma, que el propietario inicial conserva la administración provisional del edificio o conjunto hasta que termine de construir y enajenar unidades privadas que representen el 51% de los coeficientes de copropiedad [...] || Y finalmente, la dificultad que genera para los propietarios de las unidades privadas la modificación del régimen de propiedad horizontal a través de la asamblea, al requerirse no solo una mayoría del 70% de los coeficientes de copropiedad, para lo cual se requiere que el desarrollador ya haya enajenado al menos el 70% de las unidades privadas, y adicionalmente los costos transaccionales asociados a la reforma de un reglamento de propiedad horizontal, toda vez que se cobra derechos de registro en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, por cada matrícula inmobiliaria en la que debe quedar registrada la Reforma al Reglamento de Propiedad Horizontal, haciendo extremadamente onerosa la modificación en grandes conjuntos [...]”.

20. El Colegio de Administradores de Propiedad Horizontal de Bogotá solicita la declaratoria de inexequibilidad del aparte demandado, y “si la inexequibilidad no es viable, se condicione a que esa expresión ‘de acuerdo con el reglamento de propiedad horizontal’ sea igual al cumplimiento de lo ordenado en la ley para los coeficientes de copropiedad y módulos de contribución, según el caso”. Para fundamentar su solicitud, precisa que la expresión demandada se ha sido utilizado para evadir responsabilidades, al crear desigualdades en las contribuciones económicas, que favorecen de manera injustificada a ciertos propietarios, particularmente al propietario inicial, mediante la exoneración del pago de expensas comunes²³.

21. Además, indica que, por cuanto las modificaciones de los reglamentos son difíciles de realizar debido a la falta de quórum en las asambleas, se perpetúan las irregularidades iniciales, lo que afecta la equidad entre los propietarios²⁴.

22. Finalmente, precisa que la sanción civil que prevé el parágrafo primero del artículo 5 de la Ley 675 de 2001 es insuficiente para evitar la inclusión de regulaciones que en el reglamento de propiedad horizontal contraríen las disposiciones imperativas de esta ley²⁵.

IV. CONCEPTO DEL VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

23. Mediante el concepto n.º 7362, de julio 2 de 2024, el Viceprocurador General de la Nación solicita que la Corte emita una decisión inhibitoria, ya que la demanda no cumple con los criterios de certeza y suficiencia.

²³ Según indica, “El reglamento de propiedad horizontal inicial, que se exige para el sometimiento de un desarrollo inmobiliario al régimen de propiedad horizontal, siempre será obra del propietario inicial. Sera [sic] entonces, un contrato de adhesión para los adquirentes de unidades privadas que cumplan con las solemnidades del caso”.

²⁴ Al respecto, indica: “El problema surge para la modificación del reglamento de propiedad horizontal cuando ya se ha cumplido con ‘la construcción y enajenación de un número de bienes privados que represente por lo menos el 51% de los coeficientes de copropiedad’. || Por las razones que surjan, en la mayoría de los casos es imposible obtener la representación de unidades privadas en reunión de asamblea general, para que con los índices de copropiedad existentes permitan decidir con quorum calificado la reforma del reglamento de propiedad horizontal con ocasión de crear ‘restricciones o excepciones al pago de las expensas comunes’. [...] || Lo grave de la situación surgida con las indebidas regulaciones en los reglamentos sobre las restricciones y excepciones en el pago de las expensas comunes, es la búsqueda de la corrección a los textos irregulares, por la incapacidad de los copropietarios en integrar el quorum calificado para decidir el cambio que se requiere, y será permanente la irregularidad hasta que se obtenga el cumplimiento en la decisión, del quorum calificado. || Para el propietario inicial es fácil redactar el texto del reglamento que le convenga, pero, para los copropietarios el impulso de revertir las inconsistencias iniciales, son un verdadero imposible. No existe la igualdad que predica el artículo 1 de la Constitución Política”.

²⁵ De manera amplia, refiere lo siguiente: “[...] el propietario inicial y un grupo minoritario de copropietarios invoca como argumento el apartado ‘de acuerdo con el reglamento de propiedad horizontal’ para justificar las restricciones o excepciones en el pago de las expensas. La posición dominante del propietario inicial que redacta el reglamento a su conveniencia, y la manipulación de comunidades en reuniones de asamblea general deja en desventaja a las minorías que requieren revertir las irregularidades vigentes. [...] || Si bien es cierto que la ley faculta a los copropietarios para desplazarse en lo jurídico para su autorregulación, no debe permitirse que un grupo de ellos se favorezca indebidamente con afectación a los demás en la confección de coeficientes de copropiedad por reforma del reglamento. || [...] Teniendo en cuenta lo expuesto por el demandante, lo señalado en la ley [sic] 675 de 2001 y lo observado en muchos reglamentos con el argumento de la autorización del aparte ‘de acuerdo con el reglamento de propiedad horizontal’, creemos que debe declararse inexequible para evitar la utilización de ese soporte para evadir responsabilidades, teniendo en cuenta además que la creación y cálculo de coeficientes de copropiedad están debidamente definidos en la ley [sic] 675 de 2001”.

24. En primer lugar, señala que “la potestad reglamentaria en las asambleas de propietarios para ordenar las contribuciones destinadas al pago de las expensas comunes no incluye la capacidad para determinar los montos que deben asumir los comuneros. Ello, dado que los mismos fueron preestablecidos por el Congreso de la República en los artículos 3º, 5º, 25 y 31 de la Ley 675 de 2001”. Según indica, la citada competencia que se reconoce en la expresión demandada “se circunscribe a los aspectos no ordenados por el legislador, por ejemplo, los [sic] fechas para el pago oportuno de las contribuciones o los incrementos anuales de las cuotas de administración”, pero “no se extiende a la fijación de los factores que determinan la proporción de los aportes, porque los criterios respectivos (coeficientes de copropiedad y módulos de contribución) fueron directamente definidos por el Congreso de la República y, por ende, resultan imperativos para los órganos de representación de los comuneros”. En consecuencia, “la argumentación de la demanda carece de certeza, dado que ‘no es cierto que con el aparte demandado el legislador abrió la puerta para celebrar pactos en contra del recaudo proporcional de las expensas comunes’.”²⁶.

25. En segundo lugar, dado que el demandante “llevó a cabo una lectura parcializada de la norma acusada referente a la reglamentación del pago de las expensas comunes, los reproches de inconstitucionalidad pierden el poder de disuasión”, de allí que la demanda no acredite la exigencia de suficiencia.

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

26. La Corte Constitucional es competente para conocer la demanda de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución, por dirigirse contra disposiciones contenidas en una ley ordinaria, esto es, la Ley 675 de 2001, “Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal”.

2. Cuestión previa: aptitud de la demanda²⁷

²⁶ En este sentido, a partir de lo indicado en el concepto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, concluye que la participación en el pago de la cuota de administración “debe ser calculada de manera proporcional al área privada del inmueble de cada copropietario; entre mayor sea la extensión de la vivienda, mayor deberá ser su aporte a la cuota de administración y viceversa”, en los términos de la Ley 675 de 2001.

²⁷ Cfr., en especial, lo indicado en las sentencias C-087 de 2024 (párrafo, § 25) y C-100 de 2022. En el auto que admite una demanda de inconstitucionalidad, el magistrado sustanciador valora si esta cumple con los requisitos mínimos de aptitud sustantiva. Este estudio corresponde a una revisión sumaria que no compromete ni define la competencia de la Sala Plena de la Corte, depositaria de la función de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos, en los términos del artículo 241 de la Constitución (en este sentido, entre muchas otras, las sentencias C-190 de 2022, C-165 de 2019, C-281 de 2013 y C-894 de 2009). Cuando ninguno de los intervinientes en el trámite cuestiona la aptitud de la demanda es plausible inferir que se trabó de manera adecuada la *litis* constitucional y, por tanto, que aquellos pudieron presentar argumentos razonables para impugnar o defender la constitucionalidad de la disposición acusada, finalidad adscrita a esta etapa, en los términos del artículo 7 del Decreto 2067 de 1991. *Contrario sensu*, si los intervinientes presentan “un análisis mínimo que permita colegir las razones del incumplimiento de cada uno de los requisitos de la carga argumentativa”, es adecuado que la Sala Plena valore nuevamente la aptitud sustantiva de la demanda (Sentencia C-100 de 2022), claro está, sin que esta sea una exigencia que limite su competencia para el efecto, sea por las razones alegadas por los intervinientes, o por otras, de considerarlo necesario; en este sentido, las intervenciones no limitan la competencia de la Sala para valorar la aptitud sustantiva de los cargos de las demandas de inconstitucionalidad.

27. Dado que el Viceprocurador General de la Nación, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal y la Universidad Pontificia Bolivariana cuestionan la aptitud de la demanda, la Sala se pronunciará de manera previa respecto de esta solicitud. Todos ellos coinciden en debatir la *certeza* de los cargos. El segundo y el tercero, además, la *pertinencia*. Igualmente, si bien el instituto adujo que no se acreditaba ninguna de las restantes cargas argumentativas y el viceprocurador indicó que no se cumplía con la de *suficiencia*, las razones que alegan se relacionan únicamente con aquellas dos antes referidas, máxime que este segundo argumento es de mera consecuencia²⁸.

28. En cuanto a aquellas exigencias, los intervinientes sostienen, en general, que el demandante parte de escenarios hipotéticos o interpretaciones subjetivas que no se derivan directamente de la expresión acusada, ya que la disposición no permite que los reglamentos de propiedad horizontal exoneren a los propietarios del pago de las expensas comunes necesarias, como lo afirma el demandante, lo cual, además, sería contrario a una interpretación sistemática de la citada expresión con las restantes disposiciones de la Ley 675 de 2001.

29. Para la Sala, al igual que lo plantearon estos intervinientes, la demanda carece de *certeza*, *pertinencia*, y, por ende, de *suficiencia*, en la medida en que el punto de partida de la acusación desconoce el contexto normativo en el que se inserta la disposición demandada y parte de supuestos aplicativos de la misma que exceden el control abstracto de constitucionalidad. En efecto, como se precisa seguidamente, la expresión que se acusa, interpretada de manera sistemática, no autoriza a los copropietarios, en particular, a los desarrolladores de proyectos inmobiliarios o propietarios iniciales, a establecer cláusulas en el reglamento que los exonere total o parcialmente de contribuir al pago de las expensas comunes, como de manera errada lo interpreta el demandante.

30. El artículo 29 de la Ley 675 de 2001, en el que se contiene el apartado normativo que se demanda, reitera el deber de los propietarios de los bienes privados de un edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal de contribuir al pago de las expensas necesarias que se causan por la administración y la prestación de los servicios comunes esenciales para la existencia, seguridad y conservación de los bienes comunes (expensas comunes)²⁹.

31. Se trata de una reiteración, en la medida en que este deber se contiene en los artículos 25 y 3 de la ley en cita: de conformidad con el primero, los reglamentos de propiedad horizontal deben especificar los coeficientes de copropiedad, los cuales, en atención a lo dispuesto por la segunda disposición, determinan tanto la participación de cada propietario de bienes privados o de dominio particular en los bienes comunes, como su respectiva responsabilidad

²⁸ Al respecto, el Viceprocurador General de la Nación indicó: “[...] ante la falta de certeza evidenciada, la Procuraduría advierte que la demanda igualmente carece de *suficiencia*, ya que, al constatarse que el actor llevó a cabo una lectura parcializada de la norma acusada referente a la reglamentación del pago de las expensas comunes, los reproches de inconstitucionalidad pierden el poder de persuasión y, por lo tanto, no generan duda sobre el desconocimiento de la Carta Política”.

²⁹ Las expensas comunes pueden ser “ordinarias” o “extraordinarias”. La diferencia específica entre ambas radica en la regularidad y previsibilidad de los gastos: las primera son recurrentes y se planifican en el presupuesto anual, mientras que las segundas son excepcionales y pueden surgir de situaciones imprevistas que requieren una inversión adicional en los bienes comunes de la copropiedad.

(o proporción) en el pago de las expensas comunes, ordinarias y extraordinarias.

32. Así, el objeto del citado deber, esto es, el de contribuir al pago de estas expensas, comprende la contribución al pago de los costos necesarios para la administración, conservación y mantenimiento de las áreas comunes de los edificios o conjuntos residenciales sometidos al régimen de propiedad horizontal, en los términos del artículo 3 de la ley en cita³⁰. Estas expensas son fundamentales para el adecuado funcionamiento de la propiedad horizontal e integran el régimen jurídico especial de este tipo de propiedad, en el que coexisten estos bienes con aquellos de dominio particular.

33. El artículo 29 no regula la forma en que se debe cumplir el citado deber, de contribuir al pago de las expensas comunes, ya que esta se regula en los artículos 25 y 26 de la Ley 675. De conformidad con estos, su pago se debe hacer en función de los coeficientes de copropiedad, que, “Salvo lo dispuesto en la presente ley para casos específicos [...] se calcularán con base en el área privada construida de cada bien de dominio particular, con respecto al área total privada del edificio o conjunto” (artículo 26), en los edificios o conjuntos residenciales, o de los módulos de contribución en los edificios o conjuntos comerciales o mixtos³¹.

34. Esta forma de concretar el citado deber ha sido considerada compatible con la Constitución, ya que atiende a la idea de que, “quienes tienen un mayor patrimonio y perciben mayores ingresos pueden aportar una suma mayor pero proporcional al área de su inmueble para el financiamiento de los gastos comunitarios”; por tanto, “a mayor coeficiente de propiedad en el edificio, es razonable entender que existe mayor capacidad de pago y, por consiguiente, es posible exigir, en términos de equidad, una contribución proporcional en las expensas comunes” (Sentencia C-782 de 2004)³². Según indicó la Corte en la providencia en cita, se trata de un “criterio objetivo y eficiente en el recaudo de las sumas comunes, que en modo alguno resulta contrario al principio de igualdad, pues es admisible que la ley exija, por razones de proporcionalidad, solidaridad y redistribución, que quienes gozan de inmuebles de mayor área y, por ende, mayor valor contribuyan en mayor medida a sufragar los gastos comunes que quienes son propietarios de inmuebles con menor área, que se entiende que tienden a ser de menor valor”³³.

35. En atención a lo expuesto, la interpretación que el demandante le adscribe al apartado que acusa no es *cierta*, ya no es posible inferir que autorice que los

³⁰ Cfr., en particular, la definición de los conceptos “régimen de propiedad horizontal”, “edificio”, “conjunto”, “bienes privados o de dominio particular”, “bienes comunes”, “bienes comunes esenciales” y “expensas comunes necesarias”.

³¹ Cfr., en este sentido, las intervenciones y conceptos de quienes participaron en el trámite de constitucionalidad, descritos *in extenso* en el acápite de “Antecedentes”.

³² En esta providencia se censuró la compatibilidad de los artículos 3 (parcial) y 25.3 de la Ley 675 de 2001 con el principio de igualdad. El problema jurídico que resolvió la Corte fue el siguiente: “si es o no violatorio de la igualdad que las normas acusadas prevean que los inmuebles de un edificio o conjunto deban contribuir a las expensas comunes en proporción a su área, la cual determina su coeficiente de propiedad” (Sentencia C-782 de 2004).

³³ Para un estudio exhaustivo acerca de la historia legislativa del régimen de propiedad horizontal, cfr., la Sentencia C-488 de 2002.

reglamentos de propiedad horizontal exoneren total o parcialmente a los propietarios de los bienes privados de un edificio o conjunto sometido a este régimen especial del pago de las expensas comunes. Una cuestión distinta, que, además, no hace parte del control abstracto de constitucionalidad, y, por tanto, torna al cargo en carente de *pertinencia*, es la valoración de la práctica que puso en evidencia el demandante, según la cual algunos desarrolladores inmobiliarios abusan de su posición dominante al momento de redactar el reglamento de propiedad inicial, y a partir de la cual fijan condiciones que los exoneran total o parcialmente de contribuir al pago de las expensas comunes. En caso de que tal práctica se realice, lo procedente es que se cuestione ante la asamblea general de copropietarios, cuyas decisiones, a su vez, pueden ser objeto de impugnación ante la jurisdicción ordinaria civil, mediante el proceso declarativo verbal de que trata el artículo 382 del Código General del Proceso. Asimismo, en los casos donde estas prácticas impliquen un abuso del derecho en relaciones de consumo³⁴, es posible recurrir a la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio de la acción de protección al consumidor (artículos 57 y siguientes de la Ley 1480 de 2011) o mediante la solicitud del inicio de una actuación administrativa sancionatoria (artículos 59 y siguientes de la Ley 1480 de 2011)³⁵. En todo caso, se reitera, el control judicial de aquel tipo de cláusulas abusivas no es objeto de la acción de inconstitucionalidad sino de este otro tipo de actuaciones judiciales y administrativas que escapan a la competencia de la Corte Constitucional.

36. Así, ante la falta de aptitud sustantiva de la demanda, al no acreditarse las exigencias de *certeza*, *pertinencia* y, por tanto, *suficiencia*, ya que el ciudadano no construye un cargo que genere una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición acusada, la Sala se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

INHIBIRSE de emitir una decisión de fondo respecto de los cargos formulados contra la expresión “de acuerdo con el reglamento de propiedad horizontal”, contenida en el artículo 29 de la Ley 675 de 2001, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase,

³⁴ La relación de consumo se presenta entre el promotor inmobiliario o constructor y el consumidor inmobiliario, en particular, de proyectos de vivienda nueva.

³⁵ Estas disposiciones permiten sancionar la inclusión de cláusulas abusivas en contratos de adhesión diseñados unilateralmente por los desarrolladores inmobiliarios o constructores, lo que refuerza la posibilidad de controlar y sancionar estas prácticas. Cfr., al respecto, lo indicado en el artículo 43 del Estatuto del Consumidor.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

Ausente con comisión

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

