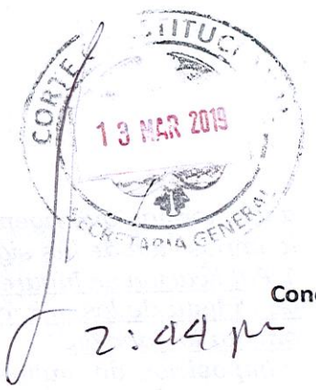
PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION



Concepto

Bogotá D.C., 12 MAR 2019

Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E.S.D.

REF: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 30 y 59 (parciales) de la Ley 675 de 2001, "Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal".
Accionantes: Ana María Sánchez Quintero y otros
Magistrado Ponente: CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Expediente No. D-12928
Concepto No. 006539

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda instaurada por Ana María Sánchez Quintero, Ana Lucía Rodríguez Mora, Angie Daniela Yepes García y Natalia Rodríguez Álvarez, quienes en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40, numeral 6, y 242 numeral 1, superiores, solicitan que se declare la inexequibilidad de las expresiones contenidas en el inciso 2° del artículo 30 y en el numeral 1° del artículo 59 de la Ley 675 de 2001, cuyos textos se trascriben a continuación y se subraya lo demandado:

"***LEY 675 DE 2001***
Diario Oficial No. 44.509 del 04 de agosto de 2001
"Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal"
EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:
(...)

Artículo 30. Incumplimiento en el pago de expensas. *El retardo en el cumplimiento del pago de expensas causará intereses de mora, equivalentes a una y media veces el interés bancario corriente, certificado por la Superintendencia Bancaria, sin perjuicio de que la asamblea general, con quórum que señale el reglamento de propiedad horizontal, establezca un interés inferior.*
Mientras subsista este incumplimiento, tal situación podrá publicarse en el edificio o conjunto. El acta de la asamblea incluirá los propietarios que se encuentren en mora.
Parágrafo. La publicación referida en el presente artículo sólo podrá hacerse en lugares donde no exista tránsito constante de visitantes, garantizando su debido conocimiento por parte de los copropietarios.
(...)

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.
2.Imposición de multas sucesivas, mientras persista el incumplimiento, que no podrán ser superiores, cada una, a dos (2) veces el valor de las expensas necesarias mensuales, a cargo del infractor, a la fecha de su imposición que, en todo caso, sumadas no podrán exceder de diez (10) veces las expensas necesarias mensuales a cargo del infractor.
3.Restricción al uso y goce de bienes de uso común no esenciales, como salones comunales y zonas de recreación y deporte.
Parágrafo. En ningún caso se podrá restringir el uso de bienes comunes esenciales o de aquellos destinados a su uso exclusivo.

1. Planteamientos de la demanda

Las accionantes consideran que las expresiones "[m]*ientras subsista este incumplimiento, tal situación podrá publicarse en el edificio o conjunto*", contenida en el inciso 2° del artículo 30; y la expresión "[p]*ublicación 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*", deben declararse inconstitucionales porque desconocen el derecho a la intimidad y el habeas data (art. 15 C.P.), así como el principio de proporcionalidad de la sanción (art. 29 C.P.). Para sustentar el concepto de violación exponen, en síntesis, los siguientes argumentos.

En primer lugar, las accionantes aducen que la posibilidad de publicar la información de los residentes sobre mora en el pago de las expensas, contenida en el artículo 30 de la Ley 675 de 2001, viola el derecho a la intimidad porque esta información es de carácter semiprivado; razón por la cual solo es posible obtenerla por "(...) *orden de autoridad competente que requiera su divulgación para fines legítimamente justificados*", pues se trata de datos que corresponden a "(...) *la esfera privada su situación financiera, dando pie a que se ventile esta situación*".

Igualmente, sostienen que el parágrafo del artículo 30 de la Ley 675 de 2001, que establece que la publicación de la información sobre la mora en las expensas "*sólo podrá hacerse en lugares donde no exista tránsito constante de visitantes*", no cumple con una finalidad razonable porque no es claro "(...) *qué lugares de la copropiedad pueden ser considerados como 'carentes de paso constante de visitantes', pero a su vez, tengan paso constante de residentes que puedan conocer el hecho de la mora*".

Asimismo, consideran que las expresiones acusadas no cumplen con el principio de libertad, porque no hay "*certeza de que la eventual sanción que*

imponga una administración de propiedad horizontal, la divulgación de la información haya sido consentida previa y libremente consentida por el infractor", así como tampoco cumplen con el principio de necesidad, ya que *"(...) si bien el fin de pretender el pago de las obligaciones dinerarias de un copropietario es constitucional, la medida adoptada para alcanzar dicho fin no es necesaria, pues la publicación de los deudores no lleva a alcanzar dicho fin"*.

En segundo lugar, afirman que la expresión acusada del artículo 30 también vulnera el derecho al habeas data, porque se trata de un dato semiprivado relacionado con información financiera; razón por la cual este tipo de información *"no encaja en ninguna de las excepciones a la autorización previa de divulgación del artículo 10 de la Ley Estatutaria 1581 de 2012"*. En este sentido, argumentan que *"el hecho de que según la ley, sea importante que los demás copropietarios conozcan de la situación de mora, no afecta de ninguna manera la necesidad de que la publicación de estos datos cuente con una autorización previa y expresa"*.

Por las mismas razones, las demandantes consideran que el artículo 59 de la Ley 675 de 2001 viola el derecho al habeas data, puesto que "(...) *la publicación de datos semiprivados en lugares de poca circulación por el incumplimiento de obligaciones pecuniarias, o por la publicación de datos de cualquier índole en lugares de alta circulación por el incumplimiento de obligaciones no pecuniarias, sin autorización previa y expresa del titular, se está violando el derecho fundamental y autónomo al habeas data"*.

Para las demandantes las normas impugnadas contienen medidas desproporcionadas, porque en ambos casos la administración puede acudir a otras medidas sin vulnerar el derecho a la intimidad y el habeas data. Reconocen la legitimidad e importancia de la medida prevista por la expresión demandada del artículo 30, pero arguyen que esta no es conducente, por cuanto *"no es posible concluir que por el sólo hecho de la publicación el deudor moroso procederá al pago de lo debido"*, y que *"incluso si se pagara la deuda gracias a la medida, dicha publicación no repara las afectaciones que la deuda causa a la copropiedad"*. Adicionalmente, sostienen que existen otros medios alternativos para obtener el fin perseguido, como lo sería el pago de intereses de mora por el incumplimiento en la cancelación de obligaciones pecuniarias, o la realización de una lista en el acta de asamblea de copropietarios.

Sobre el aparte del artículo 59 impugnado, las accionantes sostienen que tampoco es necesario, porque hay medidas menos onerosas para las infracciones de los copropietarios trasgresores, como lo serían "*la imposición*

de multas sucesivas y la restricción justificada al uso y goce de bienes comunes no esenciales", esto sin perjuicio de que la publicación del hecho expreso por el cual el copropietario es sancionado podría *"incluso estar más allá de lo que los infractores quisieran que el público conociera, no solo por los que pudieron incurrir en falta, sino por los datos que pueden ser revelados al hacer una indicación expresa de los actos realizados"*.

2. Problema jurídico

El 7 de noviembre de 2018, la Magistrada Sustanciadora decidió rechazar la demanda por los cargos formulados por violación al derecho a la intimidad, el habeas data y el principio de proporcionalidad contra el numeral 1° del artículo 59 de la Ley 675 de 2001, por existir cosa juzgada respecto de la Sentencia C-738 de 2002, y admitió la demanda contra la expresión "[m]*ientras subsista este incumplimiento, tal situación podrá publicarse en el edificio o conjunto"* contenida en el inciso 2° del artículo 30 de la Ley 675 de 2001. Al estudiar un recurso de súplica interpuesto por las demandantes, el 13 de diciembre de 2018 la Sala Plena de la Corte Constitucional revocó parcialmente el auto objeto del recurso, pues encontró que la Corte no juzgó el numeral 1° del artículo 59 de la Ley 675 de 2001, por la presunta infracción del derecho al habeas data y el principio de proporcionalidad de la sanción.

Así las cosas, el problema jurídico que debe resolver la Corte Constitucional en este caso se puede formular así:

- ¿La previsión legislativa según la cual se puede publicar en el edificio o conjunto información relativa al incumplimiento de los propietarios del pago de expensas, y la lista de los infractores con indicación expresa del hecho o acto que origina la sanción por incumplimiento de obligaciones no pecuniarias, vulnera el habeas data (art. 15 C.P.) y el principio de proporcionalidad de la sanción?

3. Análisis constitucional

Las disposiciones acusadas hacen parte del régimen de propiedad horizontal. De manera general, dicho régimen tiene finalidades constitucionales, pues como lo ha sostenido la Corte "(...) *en materia de propiedad horizontal se está en presencia de un régimen normativo especial cuyo objeto es regular una forma de dominio en la que concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y derechos de copropiedad sobre*

el terreno y los demás bienes comunes, con miras a la obtención de un fin constitucional, a saber, ´garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad´"[1].

Ahora bien, el criterio expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia **C-738 de 2002** que declaró la exequibilidad de la sanción contemplada en el numeral 1 del artículo 59 de la Ley 675 de 2001 es relevante para estudiar el cargo por desconocimiento del derecho fundamental al habeas data.

En esta sentencia, la Corte declaró la exequibilidad de la norma objeto de estudio porque "(...) *el incumplimiento de las normas de convivencia prescritas o en 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 misma no es un comportamiento íntimo que deba ser protegido de la divulgación de terceros*".

Conforme a este criterio, puede inferirse que la sanción prevista en las normas censuradas, por incumplimiento de las obligaciones pecuniarias y no pecuniarias, recae sobre actos de los residentes que a pesar de contener información privada se exterioriza públicamente por su impacto en la comunidad, y por tratarse de una regulación especial sobre propiedad horizontal que, como lo ha dicho la Corte, tiene como finalidad constitucional la de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como materializar la función social de la propiedad.

En efecto, la intimidad familiar, la orientación política, religiosa o sexual, de quienes habitan alguna de las residencias del conjunto, no es lo que se sancionará públicamente; sino la magnitud de la exteriorización de los actos de los residentes y el impacto económico que este suscite en la copropiedad, lo que puede alterar la tranquilidad o convivencia pacífica de quienes habitan en el conjunto residencial. En este sentido, las normas acusadas sancionan la manifestación y afectación pública del incumplimiento de obligaciones pecuniarias y no pecuniarias, y no el contenido de información estrictamente privada de quien incurre en dichas infracciones.

Estas razones son la base para considerar que las disposiciones acusadas tampoco desconocen el derecho fundamental al habeas data. La Corte ha sostenido que este derecho fundamental implica una facultad del titular

1 Corte Constitucional, Sentencia C-153 de 2004. M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis.

para "(...) *exigir, de la administradora de sus datos personales, una de las conductas indicadas en el artículo 15 de la Constitución: 'conocer, actualizar, rectificar, o una de las conductas reconocidas por la misma Corte como pretensiones subjetivas de creación jurisprudencial: autorizar, incluir, suprimir y certificar'*"[2].

A partir de esta consideración, es importante resaltar que el propietario acepta que la copropiedad administre algunos datos de carácter personal, con el propósito de preservar la seguridad, la convivencia y el correcto uso de los bienes comunes; razón por la cual no se requiere una autorización posterior del titular para efectos de publicar sus datos en caso del incumplimiento de obligaciones pecuniarias o no pecuniarias. Estas reglas son perfectamente compatibles con los principios de finalidad y de libertad[3], contenidas en la Ley Estatutaria sobre datos personales[4], pues el titular otorga su consentimiento previo para la divulgación de datos personales en caso del incumplimiento de obligaciones que tiene repercusión en el ámbito común, y con el propósito de cumplir con finalidades constitucionales como la función social de la propiedad (art. 58 C.P.) y el de asegurar la convivencia de los residentes (art. 2 C.P.).

Ahora bien, esto no significa que el propietario objeto de sanción no tenga la posibilidad de conocer los datos registrados en la propiedad, con el propósito de actualizarlos, rectificarlos o suprimirlos en caso de que contengan información errada. En este sentido, las sanciones pueden ser objeto de rectificación y supresión, en la medida en que contengan información errada, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 1581 de 2012.

Así mismo, la regla del artículo 30 de la citada ley, según la cual la publicación del listado de morosos se debe realizar en lugares donde no exista tránsito constante de visitantes, es razonable a juicio de la Procuraduría, porque las dificultades que sobrevengan a la propiedad horizontal, derivada de la mora en el pago de expensas[5], incumben

---

2 Corte Constitucional, Sentencia T-176A de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
3 Estos principios están consagrados en el artículo 4° de la Ley
4 Sobre la función de las leyes estatutarias en el control de constitucionalidad la Corte ha sostenido que "(...) *la carta política admite que algunas disposiciones de leyes estatutarias y orgánicas, sirvan de "parámetros para determinar el valor constitucional de las disposiciones sometidas a control". Así, ha explicado que "el control constitucional de una ley deberá verificarse no sólo frente al texto formal de la Carta, sino a partir de su comparación con otras disposiciones de carácter 'supralegal' que tienen relevancia constitucional", denotando la necesidad dar un alcance pleno de la norma superior con la interpretación complementaria de ciertas leyes para apreciar de manera integral la validez o no de la norma enjuiciada".* Corte Constitucional, C-400 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
5 "Ley 675 de 2001. Artículo 3. 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

únicamente a los residentes y al infractor, pues estos son beneficiarios del funcionamiento de todos los servicios de la copropiedad. En el mismo sentido, la publicación del incumplimiento de obligaciones no pecuniarias, contenida en el artículo 59, cuya finalidad no es otra que la de enterar a los residentes de la situación y persuadir al infractor y a los habitantes del conjunto de cumplir con sus obligaciones con la copropiedad para procurar la convivencia de la comunidad, conforme a las finalidades del régimen de propiedad horizontal.

Ahora bien, en cuanto a la proporcionalidad de las medidas adoptadas, el Ministerio Público constata que, contrario a lo sostenido por las accionantes, no hay lugar a evaluarla por medio de un test estricto, pues, como se dijo, se trata de medidas que buscan el cumplimiento de normas de convivencia que tienen relación con el interés común, motivo por el cual no se analiza una medida que contenga una afectación grave a un derecho fundamental, ni de un privilegio establecido por el Legislador fundado en una de las categorías prohibidas por la Constitución.

En el presente caso, como se dijo, el fin de la medida de publicar a título de sanción el incumplimiento de las obligaciones no pecuniarias y pecuniarias no está constitucionalmente prohibido; por el contrario, estas tienen varias finalidades relacionadas con el mantenimiento y funcionamiento de todos los servicios de la copropiedad, además de servir de medio para asegurar el pago de la obligación adeudada, así como la de disuadir a los copropietarios de realizar actos contrarios al manual que afecten la convivencia y el uso de los bienes comunes, en el caso de las obligaciones no pecuniarias.

En lo que atañe específicamente con las expensas, la Corte ha señalado que "(...) *están establecidas para garantizar el buen funcionamiento de la copropiedad y que su pago oportuno hace parte de los presupuestos de convivencia, cooperación y de solidaridad social que orientan la propiedad horizontal y que el legislador en armonía con los mandatos constitucionales (arts.2,13, 51 y 58 C.P) estableció en el artículo 2 de la Ley 675 de 2001*"[6].

Además, se estima que el medio escogido es idóneo porque la disposición acude a la persuasión como un medio menos gravoso para el cobro de la obligación vencida, tanto para la copropiedad como para el deudor en términos económicos y de tiempo, que un proceso judicial. Las mismas

---

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 expensas comunes diferentes de las necesarias, tendrán carácter obligatorio cuando sean aprobadas por la mayoría calificada exigida para el efecto en la presente ley." (subrayado fuera del texto.)

6 Corte Constitucional, Sentencia C-673 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

ventajas pueden predicarse de la publicación de infractores de obligaciones no pecuniarias, contempladas en el artículo 59, ante la posibilidad de tramitar una acción judicial o administrativa por alteración de la tranquilidad o posesión.

En conclusión, ambas sanciones apuntan a preservar la tranquilidad y convivencia y son alternativas válidas para alcanzar las finalidades de la propiedad horizontal, razón por la cual la publicación de información personal, consentida por el propietario, con el fin de lograr el pago de las expensas o como sanción para efectos de evitar conductas que afecten la convivencia, está justificada constitucionalmente.

4. Solicitud

Por lo expuesto, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional, declarar **EXEQUIBLE** la frase *"...Mientras subsista este incumplimiento, tal situación podrá publicarse en el edificio o conjunto. ..."*, contenida en el artículo 30; así como la expresión *"...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"*, del numeral 1 del artículo 59 de la Ley 675 de 2001, *"Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal"*, por los cargos analizados.

De los Señores Magistrados,

FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

LOM/Sbv