Sentencia C-929/07

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de procedibilidad

REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Procedimiento ejecutivo con base en el certificado expedido por el administrador sin ningún requisito ni procedimiento adicional.

PROCESO EJECUTIVO EN REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Para cobro de expensas a deudores morosos o retardados/PROCESO EJECUTIVO EN REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Anexos a la demanda

El artículo demandado se ocupa de regular lo referente a la acción ejecutiva dirigida a obtener judicialmente el pago de las expensas por los deudores morosos o retardados, y dispone que en tales procesos sólo podrán exigirse por el juez competente, como anexos a la respectiva demanda: (i) el poder debidamente otorgado; (ii) el certificado sobre existencia y representación de la persona jurídica demandante y demandada en caso de que el deudor ostente esta calidad; (iii) el título ejecutivo contentivo de la obligación que será solamente el certificado expedido por el administrador sin ningún requisito ni procedimiento adicional y (iv) copia del certificado de intereses expedido por la Superintendencia Bancaria o por el organismo que haga sus veces o de la parte pertinente del reglamento que autorice un interés inferior.

TITULO EJECUTIVO COMPLEJO/TITULO EJECUTIVO SIMPLE-Características

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Alcance

ADMINISTRADOR DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Carácter de titulo ejecutivo que ostenta la certificación que expide

El demandante solamente expone su inquietud frente al carácter de título ejecutivo que ostenta la certificación del administrador de la copropiedad para efectos del cobro ejecutivo de las cuotas morosas, sin que hubiere estructurado de manera cierta de qué forma estima que se presenta la vulneración constitucional aducida. Como se ha expresado en la jurisprudencia de esta Corte, los cargos de inconstitucionalidad carecerán de certeza si de ellos se infirieren consecuencias subjetivas de las disposiciones demandadas o se extraen efectos que ellas no contemplan objetivamente. Es decir, los cargos no tendrán certeza si las proposiciones jurídicas acusadas no devienen objetivamente del texto normativo.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

Referencia: expediente D-6777

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 48 (parcial) de la Ley 675 de 2001, “Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal.”

Demandante:

Jaime Serna Giraldo

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, siete (7) de noviembre de dos mil siete (2007)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Jaime Serna Giraldo demandó la inexequibilidad parcial del artículo 48 de la Ley 675 de 2001, "Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal".

Mediante Auto del diez (10) de mayo de dos mil siete (2007), el Magistrado Sustanciador resolvió inadmitir la demanda presentada por el ciudadano Jaime Serna Giraldo, por cuanto (i) la expresión demandada por el actor no constituía una proposición jurídica completa e inteligible que pudiera ser objeto del juicio de inconstitucionalidad y (ii) en razón de que en ella no se planteaban razones concretas por las cuales los textos constitucionales se estimaban violados.

Mediante memorial presentado en esta Corporación el diecisiete (17) de mayo de dos mil siete (2007), el ciudadano procedió a corregir la demanda de inconstitucionalidad.

En Auto de cuatro (04) de junio del dos mil siete (2007), el Magistrado Ponente resolvió admitir la demanda radicada bajo el número D-6777. Adicionalmente, decidió fijar en lista la norma acusada por el término de diez (10) días con el fin de otorgar la oportunidad a todos los ciudadanos de impugnarla o defenderla. En el Auto también se ordenó comunicar la demanda al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Director de la Corporación Casa Jurídico Social y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Nacional y Sergio Arboleda, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la disposición acusada. Igualmente, se ordenó dar traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su cargo, de acuerdo con el artículo 7 del decreto 2067 de 1991.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe la norma acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44.509, de 4 de agosto de 2001, subrayando los apartes demandados:

“LEY 675 DE 2001

(agosto 3)

Diario Oficial No. 44.509, de 4 de agosto de 2001

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

(…)

ARTÍCULO 48. PROCEDIMIENTO EJECUTIVO. En los procesos ejecutivos entablados por el representante legal de la persona jurídica a que se refiere esta ley para el cobro de multas u obligaciones pecuniarias derivadas de expensas ordinarias y extraordinarias, con sus correspondientes intereses, sólo podrán exigirse por el Juez competente como anexos a la respectiva demanda el poder debidamente otorgado, el certificado sobre existencia y representación de la persona jurídica demandante y demandada en caso de que el deudor ostente esta calidad, el título ejecutivo contentivo de la obligación que será solamente el certificado expedido por el administrador sin ningún requisito ni procedimiento adicional y copia del certificado de intereses expedido por la Superintendencia Bancaria o por el organismo que haga sus veces o de la parte pertinente del reglamento que autorice un interés inferior.

La acción ejecutiva a que se refiere este artículo, no estará supeditada al agotamiento previo de los mecanismos para la solución de conflictos previstos en la presente ley.”

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

El demandante considera que las expresiones “solamente” y “sin ningún requisito ni procedimiento adicional”, comportan una vulneración de los artículos 29, 228 y 229 de la Constitución Política.

Para sustentar la inexequibilidad de los apartes normativos acusados, el demandante empieza por hacer unas consideraciones en torno al título ejecutivo como elemento indispensable para el proceso de ejecución. Así, sostiene que, de acuerdo con el artículo 488 del Código de Procedimiento, para que la obligación contenida en determinado documento pueda ser cobrada a través de un proceso ejecutivo, ésta debe revestir las siguientes características: (i) todos los elementos de la misma deben estar inequívocamente señalados, lo que significa que debe ser clara; (ii) debe ser expresa, esto es, que esté determinada, lo cual implica que esté consignada por escrito; (iii) debe ser exigible, (iv) el documento debe provenir del deudor o de su causante y (v) debe constituir plena prueba contra el deudor, lo que significa que no sea necesario acudir a otro elemento para complementarlo.

En este escenario, manifiesta que el título ejecutivo puede revestir diversas clases, dentro de las cuales destaca los títulos denominados “complejos o compuestos”, como aquellos que se encuentran conformados por dos o más documentos que el actor califica como “dependientes o conexos”.

Ahora bien, con fundamento en lo anterior y a su juicio, en el caso de los procesos ejecutivos que se inician por los representantes legales de las personas jurídicas a que se refiere la Ley 675 de 2001, el título base de la ejecución necesariamente debe estar integrado por (i) las actas de la Asamblea en las que, tal y como lo establecen los artículos 30 y 39 de la Ley 675 de 2001, debe hacerse una relación de los propietarios que adeuden contribuciones a las expensas comunes y (ii) el reglamento de propiedad horizontal, ya que es precisamente éste el que permite establecer los coeficientes de copropiedad.

Estos documentos, en criterio del actor, resultan indispensables, toda vez que sólo a través de la conjunción de los mismos es posible establecer la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, que constituya plena prueba en contra del deudor, en los términos del artículo 488 del Código de Procedimiento Civil.

No obstante lo anterior, señala el demandante, el artículo 48 de la Ley 675 establece que el título ejecutivo que se pretenda hacer valer en estos eventos será solamente el certificado expedido por el administrador sin requisito ni procedimiento adicional, disposición con la cual se excluye la exigencia del reglamento de propiedad horizontal y del acta de asamblea para constituir el título ejecutivo.

Así las cosas, a juicio del demandante, ello comporta una vulneración del artículo 29 constitucional, en concordancia con los artículos 228 y 229 del Texto Superior, por cuanto "es indispensable el acta de asamblea como elemento de constitución del título toda vez que es la prueba reina o suficiente contra el deudor. Si en el respectivo proceso no se encuentra el acta de asamblea ni la mención de las misma (sic), es lógico que falte uno de los requisitos de validez del título ejecutivo (…)".

Finalmente, afirma que esta disposición viola el principio de unidad de materia, consagrado en el artículo 158 constitucional, por cuanto, a juicio del actor, comporta una modificación del Código de Procedimiento Civil en relación con el contenido normativo del artículo 488 atrás mencionado.

IV. INTERVENCIONES.

1. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Mediante escrito allegado a esta Corporación el veintiocho (28) de junio de dos mil siete (2007), el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial intervino en el proceso de constitucionalidad y, tras un análisis de las normas presuntamente transgredidas, estableció que los apartes acusados del artículo 48 de la Ley 675 se avienen a la Constitución Política.

El interviniente señala que la norma demandada resulta coherente con las exigencias establecidas en el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, ya que la obligación que se certifica por el administrador debe cumplir las exigencias legales de ser clara, expresa y exigible. Así, aun cuando el documento que constituye título ejecutivo proviene del acreedor y no del deudor, ello no va en contravía de lo establecido en la legislación procesal civil, como quiera que la Ley 675 es norma especial, lo cual implica que es perfectamente posible que a través de ella se introduzca una excepción a la regla general contenida en el artículo 488 ya señalado.

A continuación, realiza un breve recuento de las normas que regían sobre la materia con anterioridad a la Ley 675 y de los antecedentes legislativos de esta última, para luego afirmar que el objetivo de la nueva reglamentación fue simplificar y dinamizar el cobro ejecutivo de las multas u obligaciones pecuniarias derivadas de expensas ordinarias y extraordinarias.

De otra parte, sostiene que la referida Ley contiene mandatos tendientes a regular lo correspondiente al carácter, funciones y deberes del administrador, exigiendo de la persona que vaya a ocupar este cargo calidades especiales y estableciendo la responsabilidad de éste por los perjuicios que cause incluso por culpa leve, todo lo cual busca garantizar la idoneidad de su gestión.

Por todo lo anterior, solicita a esta Corporación que declare la exequibilidad de la disposición acusada.

2. Ministerio del Interior y de Justicia.

El Ministerio del Interior y de Justicia intervino en el presente proceso para solicitar a esta Corporación que declare la constitucionalidad de los apartes acusados.

Indicó que la Ley facultó al administrador para que, en ejercicio de sus funciones de representación judicial y extrajudicial del conjunto y de las demás que le confiere la legislación, certifique las deudas de los copropietarios, función que no podría cumplir la asamblea general por cuanto a ella no le corresponde la representación de la persona jurídica sino su dirección. Esta certificación es un documento auténtico, en los términos del artículo 252 del Código de Procedimiento Civil, en la medida en que existe certeza respecto de la persona que lo elaboró y suscribió.

Sostuvo que el deudor tiene la posibilidad de controvertir la existencia, validez o exigibilidad de la certificación expedida por el administrador, para lo cual existen etapas dentro del proceso ejecutivo correspondiente, en desarrollo del artículo 29 constitucional, lo que desvirtúa las afirmaciones del actor.

En escrito radicado el 27 de marzo de 2007, la Academia Colombiana de Jurisprudencia solicitó a la Corte que declare la exequibilidad de la norma acusada.

A juicio del interviniente, el accionante parte de un entendimiento errado del artículo demandado, ya que sus acusaciones se fundan en la consideración de que ésta permite que los administradores puedan deliberadamente certificar obligaciones inexistentes para configurar el título ejecutivo que les permite iniciar el proceso de ejecución, como quiera que la disposición no exige las actas de las asambleas y el reglamento de propiedad horizontal como parte integrante del mismo.

Adicionalmente, considera que la afirmación del demandante en el sentido de considerar que la disposición acusada impide el ejercicio del derecho a la defensa del afectado tampoco es de recibo, ya que el proceso ejecutivo cuenta con diversas etapas que permiten que el ejecutado presente sus argumentos y controvierta los alegados por la contraparte, lo que implica, además, que pueda solicitar que se aporte la copia del acta de asamblea o del

reglamento de propiedad horizontal con el fin de desvirtuar la veracidad de la información consignada en el título ejecutivo.

En su criterio, tampoco le asiste razón al actor cuando afirma que los apartes normativos acusados no resultan coherentes con el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, ya que en el ordenamiento jurídico colombiano es perfectamente posible que el legislador determine qué documentos prestan mérito ejecutivo.

Por último, se refiere a la afirmación del demandante según la cual "son los jueces del Distrito Judicial de Bogotá quienes concluyen que solamente es título ejecutivo la certificación del administrador", manifestación que a juicio del interviniente "no es más que una falacia pues el juicio de constitucionalidad no debe hacerse en atención a lo que ocurre en la práctica judicial o frente a la aplicación que de las normas hacen los operadores jurídicos, sino mediante la confrontación de la norma con el texto constitucional que le sirve de fundamento(…)".

4. Universidad Sergio Arboleda.

La Universidad Sergio Arboleda, a través de uno de sus docentes de la Facultad de Derecho, intervino en el proceso de la referencia y solicitó que se declare la exequibilidad de los apartes normativos acusados.

En primer lugar, advierte que con fundamento en el mandato establecido en el artículo 29 constitucional, en relación con la garantía de que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio, resulta lógico que la ley que regula el régimen de propiedad horizontal haya establecido normas especiales referentes a la forma en que deben ser cobradas ejecutivamente las obligaciones derivadas de las multas y expensas ordinarias y extraordinarias.

Por su parte, el artículo 12 de la Ley 446 de 1998 dispone que se presumirán auténticos los documentos que reúnan las exigencias del artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, de lo que concluye que en nuestra legislación es posible que por voluntad de las partes se creen títulos ejecutivos o que el legislador le otorgue dicho carácter a ciertos documentos, como en este caso, a la certificación expedida por el administrador de un inmueble sometido al régimen de propiedad horizontal. De esta manera, la certidumbre del documento viene dada por la fuerza que le otorga la ley.

En segundo término, afirma que evidentemente la obligación que se certifica deberá cumplir con las exigencias del artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, esto es, deberá ser clara, expresa y exigible. En este sentido y en cuanto al requisito exigido en la norma señalada relacionado con la necesidad de que el documento provenga del deudor, el interviniente sostiene que el hecho de que una persona se haga propietaria de un inmueble sometido al régimen de propiedad horizontal y acepte el correspondiente reglamento, implica que está aceptando que la certificación expedida por el administrador presta mérito ejecutivo y que ésta constituye plena prueba en su contra en eventuales procesos1, situación que no es extraña a nuestro ordenamiento jurídico2.

De otra parte, el interviniente considera que los apartes normativos acusados no son contrarios al artículo 29 constitucional, toda vez que no constituye ningún obstáculo para que los deudores puedan ejercer su derecho a la defensa, presentando las pruebas que considere pertinentes y controvirtiendo las allegadas por el acreedor, lo que les permite aportar las actas de las asambleas o el reglamento de propiedad horizontal. En consonancia con lo anterior, el artículo 45 de la Ley 675 prevé que todos los propietarios y moradores tienen derecho que se les entregue copia de las actas de asamblea y establece un procedimiento para aquellos eventos en los que éstas les sean negadas.

Adicionalmente, sostiene que las afirmaciones del accionante que se relacionan con la forma en que algunos jueces aplican la norma, no constituyen ningún fundamento plausible que de lugar a declarar la inexequibilidad de la norma en cita.

Por último, considera que no existe razón para afirmar que se vulneró el principio de unidad de materia, ya que la norma demandada se aviene al tema objeto de regulación en la Ley 675 de 2001, esto es, al régimen de propiedad horizontal.

5. Corporación Casa Jurídico Social.

El representante de la Corporación Casa Jurídico Social intervino en el presente asunto para coadyuvar la demanda y, en consecuencia, solicitar a la Corte Constitucional que declare la inexequibilidad de los apartes normativos acusados.

Para el efecto, el interviniente empieza por hacer un recuento de las disposiciones legales que, con anterioridad a la Ley 675 de 2001, establecían la forma en que debía configurarse el título ejecutivo en los procesos que se iniciaran en contra de copropietarios sujetos al régimen de propiedad horizontal y de los proyectos de ley que se presentaron en el Congreso sobre la materia, con el fin de mostrar que en todas ellas el acta de la asamblea que determina las expensas era el documento que prestaba mérito ejecutivo.

A continuación, y con fundamento en el recuento señalado, el interviniente afirma que ello es necesario por cuanto es precisamente en las actas de las asambleas en donde se establece la obligación de pago de las expensas comunes ordinarias y extraordinarias y, además, en la medida en que en ellas se define "su monto, forma de pago, oportunidad de pago, lugar de pago, incentivos de pronto pago, descuentos e intereses sanción por mora (…)". Dicha obligación, según afirma, es el resultado de un proceso legal y estatutario, en el que tienen participación los propietarios de las unidades privadas -quienes discuten y deciden por mayoría los elementos de la misma- y en el cual se debe cumplir el principio de publicidad mediante la publicación de las actas con posterioridad a su aprobación.

Según relata, el proyecto que se discutió en el Congreso y que luego se convertiría en la Ley 675 de 2001, establecía que el acta de asamblea donde se consagraba las respectivas cuotas de las expensas comunes ordinarias y extraordinarias era el documento que prestaba mérito ejecutivo, al cual debía anexarse la certificación del administrador sobre la existencia y monto de la deuda. Sin embargo, sostiene que "inexplicablemente, se dice en pasillos, que la Comisión de Conciliación nombrada para conciliar algunos puntos del proyecto, presionada por algunos sectores interesados, abruptamente suprimió tal texto (…)". Así, en criterio del interviniente, la norma acusada terminó por contener una "una afirmación indefinida, sin

alcance, lo que no es admisible en un debido proceso (…)".

Por tal razón, considera que no es posible dotar a la certificación expedida por el administrador del carácter de título ejecutivo, ya que la ley ni siquiera estableció los requisitos mínimos que éste debe tener, como -en vía de ejemplo- el monto de la deuda. En este sentido, se pregunta el interviniente: "¿Donde queda la unidad de materia en que la asamblea establece las cuotas de administración, las consigna en un acta de asamblea, donde la ley le da el carácter de prueba suficiente… y a artículo seguido, el documento que presta mérito ejecutivo no es el acta, sino un certificado sin ningún requisito ni procedimiento adicional?".

Por todo lo anterior, concluye entonces que la exigencia del acta de asamblea como parte del título ejecutivo, permite garantizar el debido proceso, por lo que una disposición en contra de ello, "castra[r] el instrumento idóneo de transparencia y defensa".

Finalmente, sostiene que aun cuando la jurisprudencia ha aceptado en otros ámbitos, específicamente en materia de servicios públicos, que un documento emanado del acreedor como la factura presta mérito ejecutivo, ello no es equiparable a la certificación que expide el administrador en el asunto objeto de debate, ya que ésta última carece de la definición necesaria para el efecto.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto No. 4349, el Procurador General de la Nación solicitó a esta Corporación que se inhiba para pronunciarse en el presente asunto por ineptitud sustancial de la demanda o, en caso de que la Corte Constitucional decida pronunciarse de fondo, que se declare la constitucionalidad de las normas acusadas.

En primer lugar, en relación con la solicitud de inhibición, el Señor Procurador considera que las apreciaciones expuestas por el ciudadano no muestran la alegada contradicción entre la norma impugnada y las disposiciones del Texto Superior, ya que ellas corresponden a meras consideraciones personales respecto de la forma en que, a juicio del demandante, debería estructurarse el título ejecutivo en los procesos para el cobro de obligaciones pecuniarias y multas en el régimen de propiedad horizontal de la Ley 675 de 2001. Así las cosas, el hecho de que él considere que éste debe integrarse no solamente por la certificación que expide el administrador sino además por el régimen de propiedad horizontal que corresponda y las actas de las asambleas, no plantea un verdadero problema jurídico de relevancia constitucional.

En el mismo sentido, sostiene que respecto de la supuesta vulneración del derecho al debido proceso por las razones atrás anotadas, la argumentación resulta "precaria", mientras que en relación con la alegada violación de los artículo 228 y 229 del Texto Superior, el demandante no expone ningún argumento, todo lo cual lleva a concluir que la demanda así presentada no cumple con los requisitos exigidos en la normatividad aplicable y que, en consecuencia, la Corte debe declararse inhibida para conocer de ella.

El Procurador empieza por establecer que la propiedad horizontal es aquella que, siendo de carácter especial, "se constituye sobre pisos o locales susceptibles de aprovechamiento

independiente, teniendo su titular un derecho exclusivo sobre ellos y un derecho de copropiedad sobre los elementos del inmueble que sean necesarios para el adecuado uso y disfrute de aquellos". Ésta, según relata, estuvo sometida a un régimen dual hasta la expedición de la Ley 675 de 2001, ya que los reglamentos de propiedad horizontal podían acogerse a las disposiciones de la Ley 182 de 1948 o al consagrado en la Ley 16 de 1985.

Por disposición legal, la copropiedad horizontal es una persona jurídica sin ánimo de lucro, dentro de la cual existe una Asamblea General de Propietarios, máxima autoridad de la misma, y un Consejo de Administración, el cual debe ejecutar las decisiones de la Asamblea.

Señala que, contrario a lo que dice el accionante, la norma acusada busca que se expida un documento veraz, en el que obviamente no se certifiquen datos contrarios a lo decidido en la Asamblea y en los asientos contables. Ello no supone, en criterio del Procurador, que el ejecutado no pueda ejercer debidamente su derecho a la defensa, ya que puede hacer uso de los mecanismos establecidos en el proceso para el efecto, aportando o solicitando los documentos que estime convenientes.

Por lo anterior, el representante del Ministerio Público considera que los apartes normativos acusados, deben ser declarados exequibles.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Primera. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4°, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues se trata de la acusación contra una ley.

Segunda. Problema jurídico.

Afirma el demandante que se viola la garantía del debido proceso, al consagrarse en la norma acusada que solamente el certificado expedido por el administrador de la copropiedad sin ningún requisito ni procedimiento adicional constituya título ejecutivo contentivo de la obligación. A su juicio, para que el título base de ejecución a que alude la norma pueda ser considerado plena prueba, resulta necesario que esté integrado también por las actas de asamblea y por el reglamento de propiedad horizontal.

La mayoría de los intervinientes solicitan la declaratoria de exequiblidad de la disposición acusada tras estimar que el objetivo de la norma demandada fue simplificar y dinamizar el cobro ejecutivo de las multas u obligaciones pecuniarias derivadas de expensas ordinarias y extraordinarias de la copropiedad.

El Procurador General pide a la Corte en primer lugar declararse inhibida para conocer de la presente demanda por ineptitud sustantiva de la misma. A su juicio, del texto de la demanda presentada por el ciudadano JAIME SERNA GIRALDO, no se infiere contradicción entre la norma impugnada y las disposiciones constitucionales citadas como violadas. Sin embargo, propone que en el evento de que se asuma el conocimiento de la norma, se declare su constitucionalidad por cuanto el precepto cuestionado no es violatorio de las disposiciones

superiores aducidas por el accionante.

En virtud de los planteamientos expuestos, el primer asunto que le corresponde definir a la Corte es si en el presente caso se estructura un verdadero problema de relevancia constitucional, es decir, si la demanda presentada por el actor cumple con los requerimientos mínimos para que haya lugar a proferir una decisión de fondo.

Tercera. Presupuestos que debe tener en cuenta el ciudadano para formular en debida forma una demanda de inconstitucionalidad.

Es criterio reiterado de esta Corporación,3 que aún cuando el derecho político y ciudadano a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución es por esencia un derecho fundamental de aplicación inmediata, su ejercicio esta supeditado al cumplimiento de unos requisitos mínimos de procedibilidad, con los cuales se busca no sólo racionalizar el uso del precitado derecho -evitando que la presunción de constitucionalidad que blinda el ordenamiento se vea afectada injustamente-, sino también delimitar el ámbito de competencia del Tribunal constitucional, a quien la Carta Política no faculta para llevar a cabo un control oficioso de constitucionalidad sobre las leyes.

Desde ese criterio hermenéutico, la jurisprudencia ha precisado que una demanda de inconstitucionalidad se entiende presentada en legal forma y, por tanto, da lugar a proferir un pronunciamiento de fondo, cuando en ella el actor (i) señala las normas que se acusan como inconstitucionales, (ii) indica las preceptivas constitucionales que se estiman violadas, y (iii) expone las razones o motivos por los cuales considera que dichos textos constitucionales han sido infringidos.

Sobre esta última exigencia, ha dicho la Corte que por su intermedio se impone al ciudadano una carga de contenido material y no simplemente formal, en el sentido de que la misma no se satisface con la exposición de cualquier tipo de razones o motivos, sino que es necesario que éstas sean “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”4, en contraposición a las acusaciones vagas, abstractas, imprecisas o globales que impiden llevar a cabo una verdadera controversia de tipo constitucional. En la Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte tuvo oportunidad de precisar el alcance de tales presupuestos, señalando que las razones son: (i) claras, cuando la acusación formulada por el actor es comprensible y de fácil entendimiento, (ii) ciertas, si la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor, (iii) específicas, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Carta Política, (iv) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia, y (v) suficientes, en la medida en que contengan todos los elementos fácticos y probatorios que son necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que exista por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado.

Así, la Corte ha considerado, que “la posibilidad de promover y llevar a su fin un juicio de inconstitucionalidad, esto es, la expectativa de lograr una decisión definitiva o de mérito, depende en todos los casos de que el actor de estricto cumplimiento a los requisitos señalados, en especial, el que le impone expresar en la demanda, en forma clara, cierta,

específica, pertinente y suficiente, la manera como la norma acusada vulnera o afecta las disposiciones superiores que se hayan citado. De lo contrario, si no se atienden las condiciones mínimas de procedibilidad, concretamente la relacionada con la exposición de las razones de inconstitucionalidad, la acusación será sustancialmente inepta, forzando la consecuente decisión inhibitoria"5.

Ahora bien, interpretando el contenido del artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia6 ha dejado claro que, en principio, es en el Auto a través del cual se decide sobre la admisibilidad de la demanda, el momento oportuno para definir si la acción de inconstitucionalidad cumple o no con los requisitos de procedibilidad a los que se ha hecho expresa referencia.

Sin embargo, bajo la consideración que ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la demanda, realizada únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, también resulta jurídicamente admisible que la Corte en Pleno lleve a cabo el análisis de procedibilidad en la Sentencia, una vez evalúe, además de la acusación, la opinión de los distintos intervinientes y el concepto del Ministerio Público. Por eso, "un cuando en el auto admisorio el Magistrado Ponente haya considerado que la demanda reúne los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, es posible que la Sala Plena adopte la decisión contraria, cuando encuentre que el cumplimiento de los requisitos, en particular el referente a la formación de un verdadero cargo de inconstitucionalidad, presenta en realidad una formulación apenas aparente y no real que impide proferir un fallo de fondo"7

Cuarta. Análisis de los cargos expuestos por el demandante contra el artículo 48 de la Ley 675 de 2001 e inhibición de la Corte para proferir una decisión de fondo.

La norma que se acusa parcialmente por inconstitucional, hace parte de la Ley 675 de 2001, régimen normativo especial de la propiedad horizontal, 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.

En ese contexto, el artículo 48 demandado se ocupa de regular lo referente a la acción ejecutiva dirigida a obtener judicialmente el pago de las expensas por los deudores morosos o retardados, y dispone que en tales procesos sólo podrán exigirse por el juez competente, como anexos a la respectiva demanda: (i) el poder debidamente otorgado; (ii) el certificado sobre existencia y representación de la persona jurídica demandante y demandada en caso de que el deudor ostente esta calidad; (iii) el título ejecutivo contentivo de la obligación que será solamente el certificado expedido por el administrador sin ningún requisito ni procedimiento adicional y (iv) copia del certificado de intereses expedido por la Superintendencia Bancaria o por el organismo que haga sus veces o de la parte pertinente del reglamento que autorice un interés inferior.

Considera el accionante, que la decisión del legislador de prever que solamente el certificado expedido por el administrador, sin ningún requisito ni procedimiento adicional sea un documento que preste mérito ejecutivo para el cobro de multas u obligaciones pecuniarias derivadas de expensas ordinarias o extraordinarias de la copropiedad, vulnera los artículo 29,

228, 229 y 158 de la Constitución.

Destaca el peticionario que con las expresiones "solamente" y "sin ningún requisito ni procedimiento adicional" se viola la garantía superior del debido proceso, porque es indispensable para efectos del cobro de las expensas de la copropiedad que también se exija por el legislador, el acta de la asamblea y el reglamento de propiedad horizontal, pues es esa la única forma de configurar una obligación expresa, clara y exigible que constituya plena prueba contra el deudor.

Añade que en la práctica muchos jueces municipales exigen que el título ejecutivo sea solamente el certificado expedido por el administrador, sin tener en cuenta el acta para la validez del título. Considera que se trata de una práctica peligrosa porque un simple estado de cuenta condena a los obligados sin hacer referencia a las actas de la asamblea.

Consultado el tenor literal de la disposición atacada y los motivos o propósitos que inspiraron al Congreso de la República para promover su expedición, la Corte se adhiere al criterio expresado por los intervinientes y el Ministerio Público, en el sentido de que el alcance fijado por el actor al fragmento acusado, parte de una interpretación incorrecta y equivocada de su verdadero contenido normativo, configurándose por esa razón una inepta demanda que no satisface sustantivamente los presupuestos de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia exigidos para la prosperidad de una acción de inconstitucionalidad.

En efecto, el régimen de propiedad horizontal data entre nosotros del Decreto 1286 de 1948, "sobre el régimen de la propiedad de pisos y departamentos de un mismo edificio", que fue convertido luego en la Ley 182 de 1948. En 1985, con el objeto de solucionar algunas de las dificultades presentadas en la aplicación de la referida Ley, el Congreso Nacional, sin derogar la anterior normatividad, y dando la opción a los copropietarios de elegir una u otra regulación, expidió la Ley 16 del mismo año. Posteriormente el Gobierno Nacional procedió a reglamentar la materia mediante el Decreto 1365 de 1986. En el año 2001 el Congreso de la República expidió la Ley 675 de 2001 "por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal", del cual forma parte la disposición acusada.8

Para el caso específico del cobro judicial de las cuotas de administración en mora, ordinarias o extraordinarias, constituía título ejecutivo, por mandato expreso de los artículos 13 de la Ley 182 de 1948 y 14 del Decreto 1365 de 1986, la copia pertinente del acta de asamblea en la que se determinaban las expensas, más la certificación del administrador sobre la exigencia y monto de la deuda a cargo del propietario deudor. En ese sentido, bajo la vigencia de tales normas, el título ejecutivo para el cobro judicial de las expensas en mora dentro del régimen de copropiedad era de naturaleza compleja, en la medida que estaba conformado por varios documentos y actos de autoridad.

En la actualidad, el artículo 48 de la Ley 675 de 2001, norma parcialmente acusada, modifica la modalidad de título ejecutivo complejo por un título ejecutivo único o simple, en el sentido que éste lo constituye "solamente el certificado expedido por el administrador, sin ningún requisito ni procedimiento adicional ."

En los antecedentes legislativos de la Ley 675 de 2001, se observa que en la ponencia para primer debate al proyecto de Ley 136 de 1999 (Senado) 305 de 2000 (Cámara) se propuso

agilizar el procedimiento de cobro ejecutivo de las multas y obligaciones derivadas de las expensas ordinarias y extraordinarias de la copropiedad, y por ende que no se exigieran demasiados documentos para ese cometido. Se lee así en la ponencia citada:

“Mediante este artículo, se quiere simplificar el cobro ejecutivo de las deudas de las expensas comunes, que en la actualidad es un procedimiento lento que dificulta el cobro de las expensas comunes, afectando el normal funcionamiento de la propiedad horizontal. Para que el procedimiento propuesto sea ágil y garantizar que no se exija documentación exagerada, se propone complementar el artículo, precisando los documentos exigibles para el cobro de las deudas causadas por expensas comunes, sin necesidad de protesto ni otro documento adicional.9

Es así como haciendo uso de la cláusula general de competencia consagrada en los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Carta Política, según la cual al legislador le corresponde configurar en todos sus aspectos los regímenes aplicables a la totalidad de procedimientos, acciones y demás actuaciones judiciales y administrativas, se otorgó mérito ejecutivo únicamente a la certificación emitida por el administrador de la copropiedad con el fin de facilitar la acción ejecutiva contra los deudores morosos.

De lo anterior se infiere que (i) los títulos ejecutivos pueden tener origen legal y en el presente caso, el legislador, dentro de la libertad de configuración legislativa, ha diseñado un sistema normativo que a su juicio resulta pertinente y conveniente para desarrollar las relaciones de las personas que adquieren la condición de propietarios, tal como lo señaló esta Corporación en la sentencia C- 127 de 2004; (ii) Es evidente que la norma acusada busca facilitar la expedición del documento que preste mérito ejecutivo, el cual deberá, en todo caso, contener una obligación realmente existente.

El correcto entendimiento de la norma, entonces, lleva a concluir que lo que se pretendió fue permitir que sólo el certificado expedido por el administrador constituyese título ejecutivo, lo que no implica que esa certificación pueda versar sobre hechos ajenos a la realidad, sino que responde al deseo del legislador de simplificar el procedimiento para efectuar el cobro ejecutivo de las multas y obligaciones derivadas de expensas ordinarias y extraordinarias, tal y como consta en los antecedentes legislativos de la norma acusada.

Los apartes acusados no conceden licencia al administrador para que certifique situaciones contrarias a la realidad, como lo entiende el accionante, sino que busca facilitar la expedición de un documento que debe corresponder con la verdad de los hechos. Así las cosas, el legislador acudió al principio de racionalidad, en aras de simplificar el cobro ejecutivo de las deudas por expensas comunes, sin que por esa razón se afecte el derecho a la defensa de los deudores, quienes cuentan con el escenario del proceso ejecutivo para controvertir la validez del mismo y, por tanto, el verdadero monto de lo debido.

En efecto, del texto demandado se deduce claramente, que quien juzga la procedencia del cobro de las expensas no es el administrador del conjunto, sino el juez de la causa, quien deberá estimar la validez y veracidad de los documentos que se alleguen al proceso y ordenar las pruebas que considere conducentes para el esclarecimiento del asunto planteado, trámite durante el cual el deudor tiene la posibilidad de controvertir los hechos y elementos probatorios que se alleguen en su contra.

Así las cosas, no es acertada la lectura que el accionante hace de la disposición acusada, pues de su texto no se infiere ningún obstáculo para que el fallador examine las actas de la asamblea y califique su valor probatorio, a pesar de que éstas no hagan parte del título ejecutivo. Tampoco se desprende del contenido de la norma que la modalidad de título ejecutivo único comporte por sí mismo violación al debido proceso o a otro mandato constitucional. La sola consideración del actor, en el sentido de que dicho título debe estar integrado por otros documentos, como el acta de asamblea, no es argumento válido para desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara la medida, pues se trata de una simple apreciación personal sobre lo que puede ser su aplicación, aspecto que no le corresponde evaluar al juez constitucional.

Por lo demás, la facultad contenida en el aparte acusado se entrega al administrador del edificio o conjunto, quien de acuerdo con el artículo 50 de la Ley 675, es el representante legal de la persona jurídica, designado, por regla general, por la Asamblea General, y quien tiene la obligación de materializar la voluntad de ésta, así como de hacer cumplir la ley y el reglamento en relación con los aspectos fundamentales de la copropiedad.

De lo expuesto encuentra la Sala que el demandante solamente expone su inquietud frente al carácter de título ejecutivo que ostenta la certificación del administrador de la copropiedad para efectos del cobro ejecutivo de las cuotas morosas, sin que hubiere estructurado de manera cierta de qué forma estima que se presenta la vulneración constitucional aducida. Como se ha expresado en la jurisprudencia de esta Corte, los cargos de inconstitucionalidad carecerán de certeza si de ellos se infirieren consecuencias subjetivas de las disposiciones demandadas o se extraen efectos que ellas no contemplan objetivamente. Es decir, los cargos no tendrán certeza si las proposiciones jurídicas acusadas no devienen objetivamente del texto normativo.

De igual forma se aprecia, que lo que pretendió en este caso el demandante no sólo se circunscribió a la manera en la cual debe aplicarse la norma demandada, sino igualmente a la manera como debió expedirla el legislador. Fundamentos no pertinentes y que por consiguiente impiden que esta Corporación efectúe un estudio de constitucionalidad.

Afirma también el peticionario, que la disposición parcialmente acusada viola el principio de unidad de materia, consagrado en el artículo 158 constitucional, por cuanto comporta una modificación del Código de Procedimiento Civil en relación con el contenido normativo del artículo 488 atrás mencionado. Igualmente afirma simplemente que el artículo 48 en lo acusado, viola el artículo 229 de la Constitución.

Al respecto valga recordar que no basta afirmar, sin más, que con la expedición de una norma el legislador haya desconocido un determinado artículo de la Constitución, pues de conformidad con lo que se ha expuesto, el primer paso para ejercer el control constitucional sobre las disposiciones legales o con fuerza de ley “es la incoación que efectúe el demandante, siempre y cuando satisfaga los requisitos legales contenidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991,sin perjuicio, claro está, de atender lo estatuido por los artículos 22 del Decreto 2067 de 1991 y 46 de la Ley 270 de 1996, orgánica de la administración de justicia.10

Ha de señalarse también, que en ningún aparte de la demanda se advierte suficiencia en la

acusación sobre la violación del artículo 229 de la Carta, pues no hay elementos de juicio que permitan inferir que la calificación de título ejecutivo otorgada al certificado expedido por el administrador, conduce a una limitación inconstitucional del derecho de acceso a la administración de justicia.

A la luz de todo lo expuesto, es claro que el concepto de violación esgrimido por el accionante se erige a partir de la formulación de una serie de apreciaciones de carácter subjetivo respecto del procedimiento ejecutivo mencionado, apartándose de la estructuración de un argumento sólido de naturaleza constitucional en contra del contenido legal acusado.

El accionante hace reproches a la norma acusada en concordancia con lo expuesto en algunas normas del Código de Procedimiento Civil, las cuales a más de ser abiertamente impertinentes tornan aún más compleja la consolidación de un cargo directo de inconstitucionalidad que permita controvertir de manera directa y eficaz la presunción de constitucionalidad de que goza el aparte acusado.

Teniendo en cuenta la doctrina expuesta en el acápite anterior, los cargos de la demanda deben tener la característica de ser predicables de las normas demandadas, es decir, deben guardar conexión lógica con ellas, además de lo cual deben plantear una verdadera contradicción entre el contenido normativo de la disposición que se acusa y el texto de la Constitución Política11; los cargos de inconstitucionalidad no pueden estar fundamentados en la aplicación práctica que de ellos haga una autoridad pública12, ni tampoco tener como fundamento hipótesis extra – normativas, es decir, no pueden estar dirigidos a cuestionar la validez constitucional de supuestos que no han sido regulados por la disposición que se ataca.13

Como quedó suficientemente explicado en este fallo, sólo hay lugar a emitir un pronunciamiento de fondo por parte del órgano de control constitucional, cuando el demandante ha formulado un verdadero cargo de inconstitucionalidad, esto es, cuando el mismo se estructura a partir de razones "claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes"14 En el presente caso no se cumplen los presupuestos de claridad, certeza y suficiencia, pues esta visto que la acusación formulada no recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada, como lo impone tales presupuestos de procedibilidad, sino sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor.

Así pues, aun cuando la presente demanda fue admitida por el Magistrado Sustanciador en el respectivo auto admisorio, un estudio detenido de la misma lleva a la Corte a concluir que en ella no se estructuró un verdadero cargo de inconstitucionalidad.

En este orden de ideas, y acorde con lo manifestado por el Ministerio Público esta Corte procederá a inhibirse para proferir fallo de fondo, haciendo claridad en que esta decisión no impide que en el futuro la norma impugnada pueda ser objeto de nuevos juicios de inconstitucionalidad.

VII. DECISIÓN

R E S U E L V E

Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo respecto del artículo 48 de la Ley 675 de 2001, por haberse presentado una ineptitud sustancial de la demanda.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 En términos del interviniente, "(...) debe tenerse en cuenta que el artículo 86 de la Ley 675 de 2001 determina que una vez transcurrido el término para adaptar los reglamentos a las modificaciones señaladas por la ley, estas (sic) se entenderán incorporadas a los reglamentos internos en lo que tenga que ver con las normas de orden público, por ende esta norma se entenderá incluida."

2 Para ilustrar su afirmación, se refiere a la certificación que expide el revisor fiscal de un

banco, con el fin de recaudar el pago de los sobregiros en que ha incurrido el titular de una tarjeta de crédito o de una cuenta corriente.

3 Sentencia C-181 de 2005 M. P. Rodrigo Escobar Gil.

4 Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

5 Sentencia C-1115 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

6 En esa línea, se puede consultar, entre otras, la Sentencia C-1115 de 2004.

7 Sentencia Ibídem.

8 Sentencia C-376 de 2004. M. P. Alvaro Tafur Galvis.

10 Sentencia C-074 de 2007.M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

11 Corte Constitucional. Sentencia C-1294 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

12 Corte Constitucional. Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

13 Sentencia C-251 de 2004. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

14 Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.