

República de Colombia



Corte Constitucional

COMUNICADO 06
Marzo 5 y 6 de 2025

Sentencia C-079/25 (marzo 6)
M.P. Cristina Pardo Schlesinger
Expediente D-15.941

Corte Constitucional declaró la inexecutable del artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 «Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022», que denominaba como servicio público esencial el registro de la propiedad inmueble en procesos catastrales con enfoque multipropósito y los programas de vivienda rural, al vulnerar la unidad de materia y haber sido incluido en la ley de presupuesto pese a no tener relación alguna con su correcta ejecución

1. Normas demandadas

LEY 2159 DE 2021

(noviembre 12)

Diario Oficial No. 51.856 de 12 de
noviembre de 2021

<Rige a partir del 1 de enero de 2022>

PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA

Por la cual se decreta el Presupuesto de
Rentas y Recursos de Capital y Ley de

Apropiaciones para la vigencia fiscal del
1 de enero al 31 de diciembre de 2022.

[...]

CAPÍTULO V.

DISPOSICIONES VARIAS.

[...]

ARTÍCULO 129. Para dar cumplimiento a los procesos catastrales con enfoque multipropósito y a los programas de vivienda rural, así como otros de similar naturaleza dispuestos en la presente ley, el registro de la propiedad inmueble será

un servicio público esencial prestado por el Estado por funcionarios denominados registradores de instrumentos públicos, en la forma establecida y para los fines y con los efectos consagrados en las leyes que regulan la materia.

2. Decisión

DECLARAR INEXEQUIBLE el artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 «Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022», con efectos retroactivos desde el 12 de noviembre de 2021, fecha de promulgación de la ley.

3. Síntesis de los fundamentos

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se demandó el artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 «Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022», por considerar que desconocía el principio de unidad de materia dispuesto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

La demandante argumentó que el artículo atacado denomina como servicio público esencial el registro de la propiedad inmueble en procesos catastrales con enfoque multipropósito y los programas de vivienda rural, hecho que no tiene ninguna relación con la ejecución del presupuesto. Según la demandante este contenido desconoce el principio de unidad de materia, toda vez que no cumple con las condiciones causales de la integralidad de la ley. Especialmente, la actora afirmó que no existe una conexidad causal, teleológica, temática, ni sistémica con la materia predominante de una ley anual de presupuesto. Igualmente, demostró que la norma sigue produciendo efectos jurídicos y, por tanto, desconoce el carácter temporal de la ley anual de presupuesto.

En primer lugar, la Sala Plena constató que mantenía la competencia para conocer la norma demandada, por cuanto pese a que no se encuentra vigente, hay indicios suficientes de que está produciendo efectos jurídicos. Además, analizó la aptitud de la demanda. En segundo lugar, formuló el siguiente problema jurídico: si el legislador excedió sus competencias y desconoció el principio de unidad de materia de la ley anual de presupuesto, *al definir como servicio público esencial el registro de la*

propiedad inmueble en procesos catastrales con enfoque multipropósito y en los programas de vivienda rural, así como otros de similar naturaleza dispuestos en la misma ley.

Para dar respuesta al anterior problema jurídico, la Sala desarrolló las siguientes consideraciones: (i) reiteró la jurisprudencia constitucional sobre el alcance y los objetivos de las leyes anuales de presupuesto y (ii) reiteró la jurisprudencia relacionada con el principio de unidad de materia tratándose de este tipo de leyes.

La Sala Plena resolvió que el artículo 129 de la Ley 2159 de 2022 debía ser declarado inexecutable, debido a que desconoció el principio de unidad de materia de la ley anual de presupuesto para el año 2022. Para el efecto, la Sala constató que no se cumplieron con las condiciones de conexidad causal, temática, sistemática y teleológica. En cuanto a los requisitos específicos para este tipo de leyes, como lo es la ley anual de presupuesto, cuya vigencia es temporal, la Sala concluyó que con la disposición demandada el Congreso de la República (i) modificó un asunto sustantivo contenido en una ley de vigencia permanente, relativo al servicio público de registro de bienes inmuebles; y, (ii) incluyó una disposición que no era instrumental para la debida ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2022.

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar aclaró su voto**. Para el efecto señaló que, si bien comparte la decisión de declarar la inexecutable de la disposición acusada, se aparta del análisis de competencia consignado en la sentencia. A juicio de la mayoría, aunque la norma fue expedida en el marco de una ley de vigencia anual, sigue produciendo efectos jurídicos en el ordenamiento. Por esta razón, se justifica la procedencia del control constitucional de fondo.

El magistrado Ibáñez Najar aclaró que es incorrecto afirmar que la disposición acusada sigue produciendo efectos tres años después de la finalización de la vigencia fiscal durante la cual estuvo vigente la Ley 2159 de 2022. Tal conclusión es contraria a la propia naturaleza de la ley anual de presupuesto, y a las disposiciones constitucionales y orgánicas que con certeza califican la ley como anual. En su opinión, la competencia de la Corte se justifica en la manifiesta inconstitucionalidad de la disposición y en la necesidad de garantizar que ninguna ley eluda el control de constitucionalidad amparada precisamente en la confusión que puede generar incorporar una norma con vocación de permanencia en una ley de vigencia anual.

Como es sabido, todas las disposiciones incluidas en la ley anual de presupuesto tienen una vigencia estrictamente limitada al año fiscal correspondiente. Así lo prevé el artículo 7 de la Ley 38 de 1989, compilado en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, que dispone que “las normas generales [de la ley anual del presupuesto] regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan”. En condiciones ordinarias, la Corte debería haberse declarado inhibida para conocer de este asunto en tanto la demanda fue presentada cuando la norma ya había perdido vigencia, e incluso los actos administrativos que se hubieren podido emitir con fundamento en ella habrían decaído por desaparecer su fundamento de derecho.

No obstante, este caso reviste una particular importancia constitucional que justifica un pronunciamiento de fondo, con base en las causales en las que aplica la conservación de la competencia para juzgar la validez de normas que no se encuentran vigentes (*perpetuatio jurisdictionis*). Dado que la norma demandada ha perdido vigencia y no produce actualmente efectos jurídicos, su control constitucional solo es posible si se enmarca dentro de las excepciones reconocidas por la jurisprudencia constitucional. La Sentencia C-190 de 2022 señaló cuatro escenarios en los cuales “procede el control de constitucionalidad de normas que han perdido su vigencia y no producen actualmente efectos jurídicos” :

- (i) Cuando la norma tuvo una vigencia temporal particularmente breve, impidiendo su control dentro de ese período.
- (ii) Cuando existe una obligación constitucional expresa de adelantar el control de constitucionalidad.
- (iii) Cuando la norma generó una grave y manifiesta violación del ordenamiento constitucional, lo que justifica su expulsión con efectos retroactivos.
- (iv) Cuando la Corte evalúa la competencia en función del momento en que se presentó la demanda, no del momento en que se resuelve.

El presente caso se enmarca en la tercera hipótesis, pues la disposición demandada constituye una violación grave y manifiesta del orden constitucional, al modificar un régimen sustantivo en una ley de carácter presupuestal en abierta contradicción con la jurisprudencia constitucional, y con el potencial de restringir derechos fundamentales.

En abierto desconocimiento de la regla de vigencia anual, la norma demandada está redactada de tal manera que parece modificar con vocación de permanencia aspectos sustanciales del régimen jurídico del

servicio público de registro de la propiedad inmueble. Esto genera una alteración normativa con efectos que se proyectan más allá de la vigencia de la Ley 2159 de 2021 y tiene consecuencias relevantes para el ejercicio y garantía del derecho fundamental a la huelga de los trabajadores involucrado en la prestación del servicio público de registro de la propiedad inmueble. La Corte Constitucional ha señalado que esta determinación implica una restricción a derechos fundamentales, lo que exige un control constitucional reforzado.

En consecuencia, en opinión del magistrado Ibáñez Najar, el control de constitucionalidad en este caso se justifica no porque la norma siga produciendo efectos ultra activos, sino porque su manifiesta inconstitucionalidad exige su revisión para evitar que reformas estructurales al ordenamiento queden exentas de control constitucional. Lo anterior encuentra mayor sustento en el hecho de que admitir una interpretación en el sentido contrario puede generar una suerte de caducidad no prevista en la Constitución, que impediría el control de disposiciones manifiestamente inconstitucionales simplemente porque dejaron de estar vigentes antes de ser revisadas.

Esto es especialmente problemático en el caso de las leyes anuales de presupuesto, dado que su vigencia es limitada por definición. Permitir que reformas sustantivas incluidas en estas leyes queden exentas de control constitucional socavaría el principio de supremacía constitucional y abriría la puerta a que el legislador continúe incluyendo regulaciones inconstitucionales en leyes de trámite acelerado, y vigencia reducida con la expectativa de que escaparán al escrutinio judicial. Este criterio refuerza la importancia de consolidar un precedente jurisprudencial que impida que las leyes anuales de presupuesto sean utilizadas como vehículo para introducir regulaciones sustantivas con vocación de permanencia. La prohibición de incluir normas sustantivas en leyes presupuestarias no solo tiene un fundamento orgánico, sino que también protege el principio democrático, al evitar que el trámite acelerado de las leyes de presupuesto sea utilizado para introducir reformas estructurales sin el debate parlamentario adecuado. En consecuencia, es la manifiesta inconstitucionalidad de la norma lo que justifica un pronunciamiento de fondo con efectos retroactivos.

No obstante, la mayoría se decantó por una tesis según la cual la norma sigue produciendo efectos porque la administración ha continuado aplicándola en actos administrativos que regulan solicitudes de prórroga y suspensión de términos en el servicio público registral y permisos sindicales. En opinión del magistrado Ibáñez este argumento es inadmisibles para

concluir que una norma sigue vigente. El hecho de que una autoridad administrativa aplique una norma de una ley anual de presupuesto una vez vencida la vigencia fiscal durante la cual aplicaba es una muestra de una actuación antijurídica, y no tiene la capacidad de subvertir el ordenamiento. Resaltó que resulta peligroso que la Corte admita una interpretación de este tipo, pues implica admitir que la norma orgánica prevista en el artículo 7 de la Ley 38 de 1989 puede ser desconocida sin mayor justificación, únicamente porque un funcionario público invoca una norma incluida en la ley anual de presupuesto que ha perdido vigencia para fundamentar un acto administrativo nulo.

Si la prohibición de introducir normas con vocación de permanencia en leyes presupuestarias es clara en la jurisprudencia constitucional, no es jurídicamente viable que la administración prolongue la aplicación de una disposición normativa que, por mandato constitucional, no puede generar efectos ultra activos. En consecuencia, se hace necesario que la Corte insista con firmeza en la regla según la cual las normas contenidas en la ley anual del presupuesto, incluso aquellas que introduzcan modificaciones a normas de carácter permanente o que generen cambios sustantivos, cesan automáticamente sus efectos al finalizar la vigencia fiscal.

El magistrado Ibáñez Najar insistió en que las normas presupuestarias no pueden generar efectos ultra activos salvo en los casos excepcionales en que sean estrictamente necesarias para la ejecución del presupuesto (i.e. reservas presupuestales). Este no es el caso del artículo 129 de la Ley 2159 de 2021, que introdujo una regulación sustantiva sobre la naturaleza del servicio público de registro sin ninguna relación con la ejecución del presupuesto de la vigencia 2022.

Precisamente por las razones expuestas, el magistrado Ibáñez Najar se apartó de la afirmación aceptada por la mayoría según la cual "la norma atacada define como esencial el servicio público de registro de la propiedad inmueble, es decir, es un contenido normativo sustancial que, en principio, no depende de la temporalidad de las demás disposiciones de ejecución del presupuesto". En efecto, si bien la naturaleza material de la disposición podría indicar que su contenido no está intrínsecamente ligado a la anualidad presupuestaria, asumir que esto es suficiente para que la norma tenga efectos permanentes implica afirmar que el legislador puede válidamente introducir normas permanentes en leyes de presupuesto y violar la regla de anualidad amparado únicamente en la presunción de constitucionalidad de la ley, pese a que su contenido sea manifiestamente inconstitucional.

Dicho de otro modo, esta interpretación implica admitir que la administración puede consolidar un régimen jurídico permanente sin el control democrático y deliberativo del Congreso, lo que resulta inconstitucional. En opinión del magistrado Ibáñez Najar la Corte debió, en contraste, reforzar la prohibición de que normas presupuestarias generen efectos ultra activos.

En conclusión, a juicio del magistrado, el pronunciamiento de la Corte en este caso es procedente no porque la norma siga produciendo efectos, sino porque su contenido manifiestamente inconstitucional justifica su revisión y expulsión del ordenamiento jurídico. Esta posición evita interpretaciones flexibles que podrían permitir que futuras normas presupuestarias incluyan regulaciones sustantivas con la expectativa de que su control constitucional será eludido por el simple paso del tiempo. En todo caso, este control debe ir acompañado del señalamiento contundente de que la Constitución Política ha prefigurado el contenido de la ley anual de presupuesto y su vigencia, y la ley orgánica ha concretado la regla de la vigencia anual de las disposiciones generales de la ley, y no le es permitido ni al legislador ni a ninguna autoridad administrativa desconocer tal regla amparado únicamente en una redacción que pretende desconocerla en abierta violación de la supremacía constitucional.