REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-079 DE 2025

Referencia: Expediente D-15.941.

Demanda de inconstitucionalidad contra 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 Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022».

Demandante: Luisa Fernanda Ballén Martínez.

Magistrada sustanciadora:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D. C., seis (6) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, en especial de la prevista por el artículo 241.4 de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad la ciudadana Luisa Fernanda Ballén Martínez 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 Apropiaciones 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 inexequible, 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.

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad la ciudadana Luisa Fernanda Ballén Martínez 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 Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022». La demanda fue radicada con el número D-15.941.

2. La Sala Plena de la Corporación, en sesión del 11 de julio de 2024, previo sorteo de rigor, remitió el asunto al Despacho de la suscrita Magistrada para impartir el trámite correspondiente.

3. Mediante auto del 29 de julio de 2024, la magistrada sustanciadora inadmitió la demanda contra el artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 por violación del principio de unidad de materia (art. 158 y 169 CP), toda vez que consideró que el cargo no cumplió con razones ciertas y suficientes. De acuerdo con el informe de la Secretaría General de esta Corporación del 6 de agosto de 2024 se informó al despacho que «[e]l proveído de fecha 29 de julio de 2024, fue notificado mediante estado del 31 de julio de 2024. El término de ejecutoria transcurrió los días 1, 2 y 5 de agosto de 2024. Dentro del mismo, el 2 de agosto de 2024, se recibió escrito de la ciudadana Luisa Fernanda Ballén Martínez, mediante el cual subsana la demanda».

4. A través del auto del 20 de agosto de 2024 la magistrada sustanciadora admitió la demanda contra 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 Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022» por la presunta violación de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política. En la misma providencia la magistrada dispuso:

«Segundo. FIJAR en lista las normas acusadas por el término de diez (10) días, con el fin de otorgar la oportunidad a todos los ciudadanos de impugnarla o defenderla.

Tercero. COMUNICAR el presente proceso a la Presidencia de la República, al Congreso de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio del Trabajo y a la Superintendencia de Notariado y Registro, para que en el término establecido en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991 expresen lo que estimen conveniente sobre los argumentos de inconstitucionalidad que presenta la demandante. Para el efecto, pueden acceder al expediente, particularmente el texto de la demanda en el siguiente enlace:

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consultac/proceso.php?proceso=1&campo=rad_codigo&date3=1992-01-01&date4=2024-08-15&todos=%25&palabra=15941

Cuarto. INVITAR a las siguientes instituciones públicas y privadas, para que, si lo estiman conveniente, intervengan en este proceso de constitucionalidad dentro del término de fijación en lista: Unión Colombiana de Notariado Colombiano, al Departamento Nacional de Planeación, a la Defensoría del Pueblo, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a las Facultades de Derecho de las universidades Pontificia Universidad Javeriana, de Antioquia, de Los Andes, del Rosario–Grupo de Acciones Públicas-, la Icesi de Cali –Grupo de Acciones Públicas-, de Caldas, del Cauca, EAFIT, Nacional de Colombia, de Nariño, del Norte, Pontificia Bolivariana, de La Sabana, Santo Tomás y Sergio Arboleda.

Para el efecto, pueden acceder al texto íntegro de la demanda en el siguiente enlace: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=76883

Quinto. DAR TRASLADO de la presente demanda a la Procuradora General de la Nación, para que rinda concepto en los términos del artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

Sexto. Todas las actuaciones a las que se refieren los ordinales anteriores podrán realizarse por medio del uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, según lo dispuesto en la Ley 2213 de 2022.»

5. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional decide la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe y resalta la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 51.856 de 12 de noviembre de 2021:

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.

~ ~ ~

III. DEMANDA

6. La demandante afirma que el aparte resaltado del artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 vulnera lo establecido en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, por las siguientes razones.

6.1. En primer lugar, la ciudadana se refirió al principio de unidad de materia y el desarrollo jurisprudencial relacionado con este. Resaltó que en la sentencia C-006 de 2012, la Corte se refirió a este principio en las leyes de presupuesto y advirtió que «el alcance normativo de la disposiciones generales de una ley de presupuesto debe circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia (…) una norma incluida dentro de la ley anual de presupuesto puede guardar una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática o (iv) sistémica con la materia general del cuerpo normativo en el que se inserta. En el caso de las leyes anuales de presupuesto se suman tres criterios

adicionales, (a) temporalidad (anual), (b) tema y (c) finalidad (presupuestal). Por tanto, por ejemplo, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia, no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes».

6.2. Con base en estos criterios, la demandante argumentó que «es claro que el contenido de la ley anual del presupuesto no puede incluir disposiciones que tengan vocación de permanencia, ni tampoco puede modificar reglas generales incluidas en leyes permanentes». Explicó que lo establecido en el artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 supera el carácter temporal de la ley de presupuesto y modifica la naturaleza del servicio de registro de la propiedad inmueble.

6.3. A continuación, la demandante desarrolló los contenidos de lo que significa la ley anual de presupuesto y su alcance a la luz del estatuto orgánico del presupuesto. Con sustento en ello, la ciudadana advirtió que para que el artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 cumpla con el principio de unidad de materia, tiene que demostrarse al menos que (i) se ciñe a facilitar y agilizar la correcta ejecución del presupuesto, (ii) no puede contener regulaciones con vocación de permanencia y (iii) no puede modificar o derogar normas orgánicas o sustantivas. Al aplicarse estas premisas a la norma demandada, se puede constatar que no cumple ninguna, toda vez que la declaratoria de servicio público esencial del registro de la propiedad inmueble es de carácter permanente. Según la actora, la norma atacada «modificó el artículo 131 de la Constitución que establece que compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los registradores y modificó de forma tácita y permanente el artículo 1 de la Ley 1579 de 2012 que establecía la naturaleza del servicio de instrumentos público como servicio público elevando su naturaleza a la de un servicio público esencial (…)».

6.4. En segundo lugar, la demandante aplicó las anteriores reglas jurisprudenciales al artículo que atacó. En ese sentido, dijo la ciudadana, no es claro cómo el artículo 129 es una norma presupuestal o que sirva para ejecutar el presupuesto anual de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en el estatuto orgánico del presupuesto. Además, advirtió que en los antecedentes del trámite legislativo no se evidencia ninguna justificación sobre la inclusión de la norma. Para explicar este punto, la ciudadana afirmó:

«(…) al revisar las Gacetas 2021, que contienen la ponencia para segundo debate, y la ponencia contentiva del texto definitivo aprobado por la Cámara de Representantes, se observa que se presentó una proposición para incluir esta norma, cuya única razón fue la de garantizar la prestación continua y eficiente del servicio público registral, sin que se señale cómo la disposición podría guardar una relación causal con el objeto principal de la Ley. Por lo anterior, es evidente que no existe conexión causal entre el contenido del artículo 129 (que en ponencia se número como 130 y finalmente se sancionó en la ley como 129) y la Ley 2159 de 2021. Así, mientras el propósito general de la Ley es decretar el presupuesto de rentas, ingresos y gastos para la vigencia fiscal 2021, la disposición acusada tiene un fin particular, que es garantizar la prestación continua y eficiente del servicio público registral, sin que exista una relación causal entre las dos normas, porque las razones de la expedición de la ley deben ser las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley (…)»

6.5. La demandante insistió que el artículo 129 tiene una finalidad específica diferente a la generalidad y objeto de la ley de presupuesto, pues se trata de garantizar un servicio público, y no como herramienta para la ejecución del presupuesto. Así, carece de conexidad material. Igualmente, no cuenta con una conexidad instrumental, toda vez que se ocupa de un asunto totalmente ajeno a la ley anual de presupuesto y sus herramientas de ejecución. La ciudadana alertó que es muy grave que se permita que en una ley temporal se definan asuntos sustanciales permanentes como lo es la declaratoria de un servicio público como esencial.

6.6. La demandante argumentó que tampoco se cumple con una conexidad causal, toda vez que en los antecedentes legislativos no existe justificación que demuestre que el servicio catastral multipropósito sirve como un mecanismo para cumplir con el presupuesto o las rentas anuales. En palabras de la ciudadana: «pese a que la disposición acusada se encuentra en el capítulo tercero de la Ley, aparte que incluye las normas generales que tienen como objetivo servir de instrumentos para la ejecución del Presupuesto, no se observa la forma a través de la cual una norma que define un servicio como esencial pueda coadyuvar al cumplimiento de los fines de ley anual del presupuesto. Por lo anterior, es evidente que no existe conexión causal entre el contenido del artículo 129 y la Ley 2159 de 2021; mientras el propósito general de la Ley es decretar el presupuesto de rentas, ingresos y gastos para la vigencia fiscal 2021, la disposición acusada tiene un fin de garantizar la

continuidad y eficiencia de un servicio, sin que exista una relación causal entre las dos normas y como se señaló, anteriormente, todos los servicios públicos prestados por el estado por antonomasia deben prestarse en forma continua y eficiente».

6.7. No cumple con una conexidad teleológica, en la medida en que «lo que ordena no tiene ningún impacto presupuestal en la Ley que decreta los presupuestos de rentas y de recursos de capital y de gastos y se aparta en forma notoria del propósito contenido en la Ley del Presupuesto para la vigencia fiscal 2021 (sic)». La demandante aseguró que los procesos catastrales con enfoque multipropósito y los programas de vivienda rural con incidencia registral están exentos del pago de derechos de registro, por lo que tampoco se comprende por qué esta norma tiene alguna relación con la ley del presupuesto.

6.8. Finalmente, la ciudadana adujo que no cumplía tampoco con una conexidad sistemática, porque no cumple con una relación entre el presupuesto, sus propósitos y sus herramientas de ejecución y, por tanto, no responde a la racionalidad lógica e interna de toda la ley. Advirtió que la norma transgrede el carácter temporal de las normas presupuestales, incluye una modificación permanente a un servicio público y no está destinada a permitir la correcta ejecución del presupuesto decretado para el año 2022.

6.9. Ahora bien, en el escrito de corrección, la demandante complementó la argumentación respecto de este cargo. Particularmente, la ciudadana se concentró en corregir lo sugerido en el auto inadmisorio respecto de si la norma atacada se encontraba vigente o produciendo efectos jurídicos en el ordenamiento. En esa medida, en primer lugar, recordó que el artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 declaró el servicio de registro de propiedad inmueble como “servicio público esencial” y esto modificó una norma de carácter permanente, como lo es la Ley 1579 de 2012, la cual contempla este servicio como un servicio público común. De esa forma, el legislador incorporó un asunto en la ley anual de presupuesto que no tiene ninguna relación con el objeto y fin de este tipo de leyes.

6.10. La actora precisó que a pesar de que la Ley 2159 de 2021 fue expedida para el año 2022, la norma atacada sigue produciendo efectos dentro del ordenamiento jurídico. Para el efecto, trajo como anexos al escrito de corrección de la demanda, actos administrativos de la Superintendencia de Notariado y Registro-SNR, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Trabajo en los que se ha invocado el carácter esencial del servicio de registro

de propiedad inmueble con el fin de (i) justificar el cobro de tarifas registrales, (ii) negociar derechos sindicales y denegar permisos en el mismo ámbito y (iii) motivar la suspensión de términos.

6.11. Conforme a lo anterior, la ciudadana argumentó que la jurisprudencia constitucional ha permitido que la Corte estudie de fondo una norma derogada de forma excepcional, cuando sigue produciendo efectos jurídicos o que tiene la potencialidad de producirlos hacia el futuro. Con base en ello, la demandante advirtió que la calidad de servicio público esencial del servicio de registro de propiedad inmueble, dispuesta en el artículo 129, sigue produciendo efectos jurídicos. Por lo anterior, solicita a la Corte pronunciarse sobre el cargo por violación de unidad de materia propuesto en la demanda.

6.12. Con los argumentos anteriores, la demandante solicitó a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad del artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 por violación del principio de unidad de materia (art. 158 y 169 CP).

IV. INTERVENCIONES

7. Dentro del término otorgado por la magistrada sustanciadora para intervenir en el presente proceso de constitucionalidad, se recibieron las siguientes intervenciones, cuyo resumen se presenta en el Anexo I de esta providencia:

Intervenciones en las que se solicita la exequibilidad de la disposición demandada
Superintendencia de Notariado y Registro. Solicitó la inhibición, y subsidiariamente la exequibilidad de la norma

Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales – Defensoría del Pueblo. Sugiere la inhibición, y subsidiariamente la exequibilidad de la norma.

Intervenciones en las que solicita la inexequibilidad de la disposición demandada

Ciudadano Melvi Ramos Palacio

Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana (UPB Medellín)

Ciudadano George Zabaleta Tique

Fabio Arias Giraldo, en calidad de presidente y representante legal de la Central Unitaria De Trabajadores De Colombia “CUT”

Colegio de Registradores de Instrumentos Públicos de Colombia

Ministerio de Trabajo (fuera del término de fijación en lista)

V. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

8. El Viceprocurador General, con funciones de Procurador General de la Nación, solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad del artículo129 de la Ley 2159 de 2021 por violación del principio de unidad de materia (art. 158 y 169 CP), por las siguientes razones.

9. Afirmó que la norma atacada no satisface las exigencias del principio de unidad de materia tratándose de leyes anuales del presupuesto, porque reconoce de forma permanente el carácter esencial del servicio público de registro de la propiedad inmueble. En esa medida, explicó que (i) el artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 no guarda un vínculo directo con la ejecución del presupuesto, pues a pesar de que garantizar el servicio de registro puede ser importante para el cumplimiento de algunos fines estatales, «lo cierto es que no genera un impacto directo en la forma en que las autoridades a cargo de su prestación deben manejar los ingresos y los gastos, dado que estas deben sujetarse a las normas generales sobre la materia»; (ii) la norma modifica tácitamente el régimen sustantivo referente al registro de propiedad inmueble, es decir, la Ley 1579 de 2012 y el catastro multipropósito dispuesto en la Ley 1995 de 2019; y (iii) desconoce el carácter temporal de las disposiciones generales de las leyes anuales del presupuesto, toda vez que permanece vigente.

10. Con base en lo anterior, el Ministerio Público, a través del Viceprocurador, solicitó la inexequibilidad del artículo 129 de la Ley 2159 de 2021.

VI. CONSIDERACIONES

Competencia

11. La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, en virtud de lo dispuesto por el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política. Cabe precisar que la jurisprudencia ha señalado que el desconocimiento del principio de unidad de materia comporta un vicio de competencia que, a además de afectar la esencia del trámite legislativo, conlleva también una violación material de la Carta. Por tanto, no le resulta aplicable el término de caducidad dispuesto en el artículo 242 de la Constitución Política.

12. Ahora bien, tratándose de un cargo de violación del principio de unidad de materia sobre una norma que se encuentra inserta en la Ley Anual del Presupuesto para el año 2022, ésta pierde vigencia en virtud de la característica de temporalidad y anualidad de este tipo de leyes. Sin embargo, la demandante alegó que el artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 continúa produciendo efectos jurídicos.

13. Por regla general, una ley comienza a regir y, por tanto, a generar efectos jurídicos, a partir de su promulgación. Excepcionalmente, el legislador puede establecer una condición o plazo de sus efectos.

14. Por su parte, la derogatoria determina la vigencia de una norma jurídica dentro del ordenamiento. Según el artículo 71 de la Ley 57 de 1887, la derogatoria puede ser expresa, cuando la misma ley señala que deroga una antigua; y tácita, «cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior». Igualmente, puede ser total o parcial. De ese modo, una ley pierde vigencia, cuando es derogada de forma expresa o tácita, cuando se cumple con la condición o plazo dispuesto para su vigencia, por materializarse prescripciones que ella contenía o cuando la Corte Constitucional declara la inexequibilidad.

15. En cualquiera de los anteriores casos, la Corte Constitucional ha establecido que no tiene sentido analizar de fondo una demanda, pues ha perdido vigencia la norma atacada y, por tanto, la Sala le corresponderá emitir un fallo inhibitorio. No obstante, estas situaciones no son absolutas y debe verificarse si la ley sigue produciendo efectos jurídicos. Así, la Corte ha considerado que existen tres situaciones específicas respecto de las cuales se puede pronunciar de fondo:

(a) «en aquellos eventos en los que las disposiciones acusadas estaban rigiendo para el momento de la admisión de la demanda y dejaron de regir en el curso del juicio de

constitucionalidad. Se trata del principio de la perpetuatio jurisdictionis, conforme al cual la pérdida de vigencia de la norma acusada no priva necesariamente al juez constitucional de la posibilidad de emitir un fallo de fondo».
(b) «puede suceder de manera excepcional, que una ley derogada siga produciendo efectos jurídicos en el ordenamiento».
(c) «que la norma pueda llegar a producirlos en un futuro. En estos casos, la Corte ha admitido la posibilidad de pronunciarse sobre tales disposiciones derogadas que siguen produciendo efectos o que pueden llegar producirlos en un futuro».

16. Las leyes de presupuesto son, en esencia, temporales y rigen solo para el año siguiente al que son expedidas. Al respecto, el Estatuto Orgánico del Presupuesto establece que el presupuesto general de la nación es el instrumento que sirve para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social. Se rige por los principios de planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeostasis. Especialmente, el principio de anualidad implica que «[e]l año fiscal comienza el l° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción» (art. 14). Por su parte, el artículo 346 de la CP prevé que la ley de presupuesto rige únicamente para el año fiscal respectivo.

17. En el mismo sentido, la jurisprudencia constitucional ha establecido que «la ley de presupuesto involucra una serie de disposiciones generales necesarias para su correcta ejecución, que en cuanto indicaciones que debe acoger el Gobierno como ejecutor del gasto público y recaudador de los ingresos fiscales, se revisten también de claro contenido normativo […] Es en este sentido que se afirma que no pueden tener un contenido extrapresupuestario. Su vigencia temporal es consecuencia de la temporalidad de las normas cuya correcta ejecución pretenden asegurar, por lo cual el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, que compila las normas que contienen el Estatuto Orgánico del Presupuesto, expresamente indica que tales normas generales “regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan”».

18. En el caso bajo estudio, la norma demandada se encuentra ubicada en la ley que decretó

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. Hace parte del capítulo V de la tercera parte del cuerpo normativo mencionado en el que se encuentran las “disposiciones generales”. Esta norma dispone que «el registro de la propiedad inmueble será un servicio público esencial prestado por el Estado por funcionarios denominados registradores de instrumentos públicos (…)», 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 aquella ley.

19. La Ley 2159 de 2021, en virtud de su tipología especial, al ser una ley anual de presupuesto, perdió vigencia el 31 de diciembre de 2022.

20. A pesar de lo anterior, la Sala Plena evidencia que lo establecido en el artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 continúa produciendo efectos jurídicos a la fecha y, por tanto, la Corte mantiene la competencia y debe examinar de fondo el cargo formulado. Lo anterior se ve sustentado en que hay indicios suficientes que está produciendo efectos jurídicos, en especial: (i) 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, (ii) tanto la demandante como algunos intervinientes allegaron actos administrativos que aplican esta denominación del servicio público esencial con el fin de resolver solicitudes de prórroga y suspensión de términos en el servicio público registral y permisos sindicales y, (iii) aunado a lo alegado por la demanda y el Ministerio Público, la norma modifica una ley permanente.

21. Con base en lo anterior, la Sala Plena estima que existen serios indicios que la disposición atacada se encuentra produciendo efectos jurídicos, y por tanto la Corte tiene competencia para analizar su constitucionalidad.

22. Además, la misma jurisprudencia constitucional ha señalado que, como una eventual declaratoria de inexequibilidad tiene por efecto sustraer la disposición demandada del ordenamiento jurídico, la Corte Constitucional debe verificar la vigencia y efectos de la disposición demandada como una etapa previa e ineludible del control de constitucionalidad en aquellos eventos en que existe una duda razonable al respecto. En ese sentido, cuando se produce una duda razonable sobre si la misma se encuentra produciendo efectos jurídicos, ésta debe resolverse a favor de la competencia de la Corte para iniciar el juicio de

constitucionalidad.

23. Así lo señaló en la sentencia C-167 de 2021, en la que estudió la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 98 de la Ley 2008 de 2019, “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 enero de 2020”. En ese caso, los demandantes consideraron que la disposición acusada violaba el principio de unidad de materia, porque su contenido normativo no tenía un vínculo directo e inmediato, ni conexidad razonable, con la temática general y la materia dominante de la ley. Así las cosas, al realizar el análisis de su competencia, la Corte recordó que existen tres situaciones específicas respecto de las cuales esta podría efectuar un pronunciamiento de fondo, aunque la ley que se demanda esté derogada, se haya declarado inexequible o haya cumplido su plazo o condición o agotado su contenido normativo.

24. En primer lugar, se trata del principio de la perpetuatio jurisdictionis, que se presenta en aquellos eventos en los que las disposiciones acusadas estaban rigiendo para el momento de la admisión de la demanda, y dejaron de regir en el curso del juicio de constitucionalidad. En segundo lugar, puede que la ley derogada siga produciendo efectos jurídicos en el ordenamiento. Por último, que la norma pueda llegar a producir efectos en un futuro.

25. En consecuencia, concluyó que la disposición demandada podría seguir produciendo efectos con posterioridad al 31 de diciembre de 2020, por lo que tenía competencia para emitir un pronunciamiento de fondo sobre su validez constitucional. Y, en ese sentido, la norma vulneraba el principio de unidad de materia por tres razones: (i) excedía la vigencia anual del presupuesto de la vigencia 2020, (ii) modificaba un asunto sustantivo relativo a la exigibilidad de una condena judicial y (iii) no era instrumental para la debida ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2020. Así las cosas, decidió declarar la inexequibilidad de la disposición.

26. Posteriormente, la Corte emitió la sentencia C-178 de 2021, en la que estudió la demanda de inconstitucionalidad propuesta en contra del artículo 140 de la misma Ley 2008 de 2019, “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 enero de 2020”, por violación del principio de unidad de materia.

27. En el mismo sentido, evaluó si conservaba la competencia para conocer del asunto y concluyó que, a pesar de que la disposición demandada se encontraba inserta en una ley anual de presupuesto cuya vigencia se había agotado el 31 de diciembre de 2020, podría seguir produciendo efectos con posterioridad a esa fecha.

28. Por otro lado, estudió si el artículo acusado desconocía el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 de 169 de la Constitución Política, al incluir en una ley anual de presupuesto una norma que autoriza a los puertos privados para desarrollar una nueva actividad de prestación de servicios a terceros, a cambio de una contraprestación calificada como recurso propio del presupuesto de la Agencia Nacional de Infraestructura.

29. Así las cosas, la Sala recordó el control constitucional cualificado relativo al principio de unidad de materia cuando la Constitución o las normas orgánicas integradas al parámetro de constitucionalidad determinan el contenido de la ley y por lo mismo, restringen la libertad de configuración legislativa. También, indicó que es completamente ajeno al contenido prefigurado de la ley anual de presupuesto, que en sus disposiciones generales se creen nuevas rentas o ingresos para soportar o completar la estimación prevista en la ley de renta, y financiar el gasto propuesto en la ley de apropiaciones, pues para ello la Constitución ha previsto mecanismos autónomos de financiamiento, cuyo trámite por separado de la ley de presupuesto garantiza la racionalidad del proceso legislativo y el principio de legalidad.

30. En consecuencia, la Corte concluyó que el artículo demandado creó una nueva contraprestación por la autorización de una nueva actividad a los puertos de uso privado y por eso vulneraba el principio de unidad de materia, en tanto "(i) no guarda un vínculo con la ejecución del presupuesto sino que crea una nueva renta a favor de una entidad incluida dentro del Presupuesto General de la Nación; (ii) modifica una materia sustantiva al a) autorizar una actividad que no ha sido prevista en la ley que regula el régimen portuario, y b) cambiar la destinación de la contraprestación que se paga con ocasión de una concesión portuaria, para destinarla a una entidad diferente a la que recibe las contraprestaciones portuarias según la Ley (INVIAS) y excluir a las entidades territoriales del ingreso; y (iii) excede el límite temporal que la Constitución y la ley orgánica de presupuesto fijan a la ley anual de presupuesto". Por lo anterior, decidió declarar la inexequibilidad de la disposición acusada por el desconocimiento del principio de unidad de materia.

Cuestiones previas.

31. La Sala Plena analizará la aptitud de la demanda, toda vez que la Superintendencia de Notariado y Registro y la Defensoría del Pueblo sugirieron que la Sala debería inhibirse por ausencia de pertinencia en las razones formuladas por la demandante.

Aptitud de la demanda. Reiteración jurisprudencial.

32. La Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia los requisitos necesarios para la admisión de la acción de inconstitucionalidad presentada por los ciudadanos, personas legitimadas para ello. Al respecto, las acciones de constitucionalidad requieren tres elementos fundamentales: "(1) debe referir con precisión el objeto demandado, (2) el concepto de la violación y (3) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto" (art. 2, Decreto 2067 de 1991). El segundo de estos elementos (el concepto de la violación), debe observar, a su vez, tres condiciones mínimas: (i) "el señalamiento de las normas constitucionales que consideren infringidas "(art. 2, num.2, Decreto 2067 de 1991); (ii) "la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas" y (iii) exponer las razones por las cuales las disposiciones normativas demandadas violan la Constitución, las cuales deberán ser, al menos, "claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes".

33. Dichas características que debe reunir el concepto de violación, formulado por quien demanda la norma, fueron definidas por la Corte. En cuanto al requisito de la claridad, indicó esta Corporación que el mismo se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación, que permita al lector la comprensión del contenido en su demanda. La condición de certeza, por su lado, exige al actor presentar cargos contra una proposición jurídica real, existente y que tenga conexión con el texto de la norma acusada, y no una simple deducción del demandante. La exigencia de especificidad hace alusión a que el demandante debe formular, al menos, un cargo constitucional concreto y directamente relacionado con las disposiciones que se acusan, pues exponer motivos vagos o indeterminados impediría un juicio de constitucionalidad. En cuanto a la pertinencia, la Corte ha establecido que la misma se relaciona con la existencia de reproches basados en la confrontación del contenido de una norma superior con aquel de la disposición demandada, por lo cual no puede tratarse de argumentos de orden legal o doctrinario, o de puntos de

vista subjetivos del accionante. Con respecto a la suficiencia, ésta guarda relación con la exposición de los elementos de juicio necesarios para llevar a cabo un juicio de constitucionalidad y con el empleo de argumentos que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición atacada, logrando así que la demanda tenga un alcance persuasivo.

34. Pues bien, dos de las intervenciones sugirieron a la Sala Plena que debía declararse inhibida para fallar, toda vez que la demandante no había demostrado con claridad si la norma que ataca tiene actualmente efectos jurídicos. Especialmente, la Superintendencia de Notariado y Registro afirmó que la demanda carece de razones pertinentes, porque en el escrito de corrección la demandante adjuntó unas resoluciones concretas que aplican la norma que cuestionó. En ese sentido, la entidad advirtió que «se basa en hipótesis acerca de situaciones de hecho, reales o de hipotética ocurrencia, o ejemplos en los que podría ser o es aplicada la disposición las cuales expresamente fueron consideradas por la Corte Constitucional como excluyentes de aportar pertinencia a los cargos de constitucionalidad, no existen situaciones objetivas, derivadas de las normas objeto de la demanda».

35. La Sala Plena no comparte las apreciaciones de la entidad interviniente y, por tanto, estima que la demanda cumple con razones ciertas, claras, específicas, pertinentes y suficientes para analizar de fondo el cargo propuesto.

36. Las razones expuestas por la actora son claras, en la medida en que cuenta con un hilo conductor comprensible que permite identificar el alcance y propósito de los argumentos. En ese orden de ideas, se establece con precisión que el único cargo se concreta en que el artículo 129 (parcial) de la Ley 2159 de 2021 desconoce el principio de unidad de materia de la ley anual del presupuesto para el año 2022. En efecto, la ciudadana abordó las reglas jurisprudenciales, las condiciones de este principio y procedió a aplicarlos a la norma concreta.

37. Del mismo modo, se considera que el cargo cumple con razones pertinentes, toda vez que se encuentra «fundado en la apreciación del contenido de una norma superior que se expone», y no en razones legales o subjetivas. Como se expuso, el escrito de la demanda identifica con claridad el contenido del artículo 158 de la Constitución y las exigencias que se deben observar para dar cumplimiento al principio de unidad de materia en las leyes anuales

del presupuesto. La demandante soporta el cargo en contenidos de naturaleza constitucional que son adecuados.

38. Así, para dar respuesta a la preocupación de las entidades intervinientes, el hecho de que la demandante haya acudido a anexar actos administrativos que se motivan con base en la norma que se ataca, no sugiere que se invoquen casos o asuntos concretos, sino que su intención es la de demostrar cómo esta norma mantiene efectos jurídicos en el tiempo. Por lo anterior, también se cumplió con el requisito de certeza, toda vez que se demostró, prima facie, que la disposición que demanda sigue produciendo efectos jurídicos a pesar de estar inserta en un cuerpo normativo condicionado a la temporalidad. La demandante demostró que hay entidades estatales que invocan que el servicio de registro de propiedad inmueble es un servicio público esencial y motivan sus decisiones conforme a esta naturaleza.

39. El cargo también cumple con razones específicas, en la medida en que evidencian la existencia de una oposición objetiva entre la disposición demandada y el texto constitucional. La ciudadana hace un ejercicio de contrastación entre la norma que alega inconstitucional y cómo esta no cumple con las condiciones exigidas por la jurisprudencia en cuanto al principio de la unidad de materia. Sobre este punto, hizo énfasis en que la declaratoria de un servicio como esencial sobrepasa el límite temporal de una ley anual de presupuesto. Además, analizó cómo el artículo 129 y la declaratoria que hace del servicio de registro de propiedad inmueble, no cumple con las condiciones de conexidad teleológica, causal, temática y sistemática; excede la vigencia anual del presupuesto de la vigencia 2022; y, modifica un asunto sustantivo relativo a la naturaleza del servicio público.

40. Finalmente, por las razones desarrolladas y expuestas en la demanda y en su escrito de corrección, la Sala estima que se cumple con el requisito de suficiencia, toda vez que se exponen los elementos de juicio necesarios para generar una mínima duda sobre la constitucionalidad del artículo 129.

41. Por las consideraciones expuestas, la Sala Plena resolverá de fondo el cargo de inconstitucionalidad contra el artículo 129 (parcial) de la Ley 2159 de 2021 por el presunto desconocimiento del principio de unidad de materia (art. 158 y 169 CP).

Problemas jurídicos y metodología de la decisión

42. La demandante presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 129 (parcial) de la Ley 2159 de 2021 «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», por considerar que desconoce el principio de unidad de materia. Lo anterior, en razón a que el artículo 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.

43. Las intervenciones de la Superintendencia de Notariado y Registro y la Defensoría del Pueblo afirmaron que la norma es constitucional, en la medida en que existen otras disposiciones de la misma ley que están relacionadas con el registro de la propiedad inmueble y el artículo 129 permite que el servicio público sea prestado oportunamente y acorde con los propósitos de ejecución del presupuesto anual.

44. Por su parte, otro grupo de intervenciones, respaldaron el cargo de la demandante, tras considerar que la norma sigue produciendo efectos jurídicos en el tiempo y desconoce el principio de unidad de materia.

45. El Ministerio Público solicitó la inexequibilidad pues consideró que no se cumple con las exigencias jurisprudenciales sobre el principio de unidad de materia en leyes anuales del presupuesto. Según el Viceprocurador, el artículo 129 rebasa los límites temporales de la ley, no tiene una conexidad directa e inmediata con la ejecución del presupuesto anual y modifica normas de carácter sustancial.

46. Con base en lo descrito hasta el momento, la Sala Plena de la Corte Constitucional le corresponde estudiar 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.

47. Cabe precisar que varias de las intervenciones hicieron alusión al concepto de “servicio público esencial” y sugirieron analizar la esencialidad del servicio del registro de la propiedad inmueble. Sin embargo, la Sala Plena estima que este asunto se escapa del cargo formulado por la demanda, el cual guarda relación con el presunto desconocimiento del principio de unidad de materia, específicamente; y no se propone una violación de la Constitución con base en el carácter esencial del servicio público de registro de la propiedad inmueble.

48. Para dar respuesta al anterior problema jurídico, la Sala seguirá el siguiente orden metodológico: (i) reiterará la jurisprudencia constitucional sobre el alcance y los objetivos de las leyes anuales de presupuesto y (ii) reiterará la jurisprudencia relacionada con el principio de unidad de materia tratándose de este tipo de leyes. Posteriormente, la Sala Plena analizará el cargo propuesto por la demandante.

Alcance y objetivos constitucionales de la ley anual del presupuesto

49. La Constitución Política de 1991 establece en su artículo 151 que le corresponde al Congreso de la República expedir leyes de naturaleza orgánica, entre las cuales se encuentran las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. La Constitución define que la ley anual de presupuesto está integrada por el presupuesto de rentas y el presupuesto de gastos, cada uno con precisas limitaciones constitucionales. Los artículos 345 al 355 regulan todo lo concerniente al presupuesto general, su forma de aprobación en el Congreso y los contenidos de esta ley orgánica. El artículo 345 define el principio de legalidad del gasto, los artículos 346 y 347 definen con precisión los límites de la libertad de configuración del legislador. El primero, establece que «[e]l Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura». El segundo, consagra la limitación del gasto al exigir su correlación con el presupuesto de rentas. El artículo 352 señala que «[a]demás de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar».

50. En virtud de la disposición anteriormente mencionada, se expidió el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”), el cual regula cómo deben expedirse las leyes anuales del presupuesto y los contenidos que deben regularse. Así, el presupuesto general de la nación se compone de (a) el presupuesto de rentas; (b) el presupuesto de gastos; y, (c) las disposiciones generales.

51. Estas últimas son aquellas destinadas «a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales rigen únicamente para el año fiscal para el cual se expidan» (Ley 38 de 1989: art. 7.c). Del mismo modo, el Estatuto establece unos principios que deben regir la elaboración y ejecución de las leyes anuales del presupuesto: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis. Para efectos del caso que se estudia en esta ocasión, es relevante citar el contenido del principio de anualidad, según el cual «El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (L. 38/89, art. 10)».

52. Con base en estas disposiciones, para la Sala Plena es claro que la competencia constitucional que tiene el legislador al expedir la ley anual de presupuesto es delimitada por normas de carácter orgánico y, por tanto, tiene un alcance temporal y sustancial definido. De ese modo, las normas deben tener un fin instrumental, esto es, «para materializar el presupuesto de rentas y ejecutar de forma oportuna el gasto autorizado».

53. Cabe recordar que, en un primer momento, la jurisprudencia constitucional comprendió que la ley anual del presupuesto no tenía una función normativa, en estricto sentido, sino que regulaba un contenido de naturaleza técnica. En esta posición, la Corte declaró la inexequibilidad de disposiciones que no tenían ninguna relación con las rentas, apropiaciones y/o gastos para la ejecución del presupuesto. Posteriormente, la Corte definió que las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto tienen «un contenido normativo suficiente, como instrumento de regulación especial con finalidades de política económica y social». De esa forma, pasó a una posición más ponderada sobre los contenidos que regulan este tipo de leyes. En palabras de la Corte:

«[…] la materia propia de una ley anual de presupuesto es la fijación o modificación de las partidas de ingresos y de gastos y en ella quedan comprendidas las disposiciones necesarias para que los presupuestos aprobados puedan hacerse efectivos.

Desde esta perspectiva, las disposiciones generales de una ley anual de presupuesto solo pueden estar destinadas a permitir la correcta ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia fiscal y, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 del Estatuto Orgánico de Presupuesto '… regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan'. Tales normas, por consiguiente, ha dicho la Corte, no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia, porque ello desbordaría el ámbito propio de la ley que es el de modificar el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal.

Tampoco pueden las leyes anuales de presupuesto modificar normas sustantivas, porque en tal caso, sus disposiciones generales dejarían de ser meras herramientas para la ejecución del presupuesto aprobado y se convertirían en portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico.

En uno y en otro caso sería necesaria la aprobación de una ley distinta, cuyo trámite se hubiese centrado en esas modificaciones de la ley sustantiva o en la regulación, con carácter permanente, de determinadas materias […]».

54. Finalmente, la jurisprudencia ha admitido que la ley anual del presupuesto contenga normas que facilitan un margen de acción a las autoridades públicas competentes en la ejecución del presupuesto. Esto, toda vez que la misma reserva de ley orgánica en materia de ingresos y gastos exige una correlación inescindible entre la política fiscal y económica y los planes de desarrollo económico. En ese orden, la Corte afirmó que este conjunto de disposiciones, a pesar de que tienen un contenido normativo, en todo caso, este debe «circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia. Deben, por lo tanto, como toda disposición legal, observar el principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución, es decir, tener una relación de conexidad temática, sistemática, causal o teleológica con el resto de las normas de la ley anual de presupuesto. En este sentido se afirma que no pueden tener un contenido extrapresupuestario».

55. En suma, es relevante entender las características constitucionales de la ley anual del presupuesto para establecer de qué naturaleza deben ser las disposiciones que la componen. Solo así, es posible evaluar el cumplimiento del principio de unidad de materia en este tipo de leyes. Con lo visto, el alcance y los contenidos que debe tener una ley anual del presupuesto se encuentran claramente delimitados por la Constitución y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, cuerpos normativos que limitan la libre configuración del legislador a la hora de elaborar y regular cada presupuesto anual. Las consideraciones anteriores permiten evidenciar que cualquier otra disposición que tenga un carácter normativo sustancial debe tener una relación instrumental, bien sea con el cumplimiento de estimación de rentas, así como en la determinación de gastos y la ejecución efectiva del presupuesto acorde con la política económica y fiscal de determinado periodo.

El principio de unidad de materia en la Ley Anual de Presupuesto. Reiteración jurisprudencial.

56. De acuerdo con el artículo 158 de la Constitución Política «todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella». Igualmente, el artículo 169 de la Carta señala que el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido. De estas dos normas constitucionales se desprende el principio de unidad de materia el cual exige que «las disposiciones de una ley deben tener una relación de conexidad con el núcleo temático o la materia predominante de la misma, que debe determinarse mediante el examen sistemático de aquellas y el estudio de los antecedentes legislativos». Este principio tiene varias finalidades: (i) lograr que un proyecto de ley cuente con una coherencia y una línea temática unívoca, (ii) se asegure la claridad del texto, tanto para la ciudadanía, como para los mismos parlamentarios, quienes en el trámite legislativo no pueden verse sorprendidos por disposiciones que no tengan relación con el proyecto en su integridad y (iii) garantizar la observancia de la ley en el futuro.

57. La aplicación de este principio debe hacerse con un criterio objetivo y razonable, pero flexible, es decir, respetuoso de la libertad de configuración normativa del legislador y el principio democrático. De tal modo, la Corte ha señalado que «solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están

incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley». El juicio de constitucionalidad sobre el cumplimiento de este principio cuenta con dos etapas, (i) en la primera se debe determinar «el alcance material o contenido temático de la ley parcialmente demandada» , y luego, (ii) definir si entre las disposiciones que se acusan y la materia de la ley existe una relación causal, teleológica, temática o sistémica.

58. De ese modo, para que una norma demandada desconozca el principio de unidad de materia, la Sala debe corroborar su conexidad con el cuerpo integral de la ley en la que se inserta. Este elemento de conexidad se evalúa a la luz de las siguientes dimensiones: «(i) temática, que se refiere al núcleo temático de la norma y que puede ser determinado en el análisis de los antecedentes legislativos o el título de la ley; (ii) causal, que requiere que exista identidad entre la disposición y los motivos que dieron lugar a la expedición de la ley; (iii) teleológica, que se refiere a la identidad en los fines que persigue la ley tanto en su conjunto como en cada una de sus disposiciones, por lo que la ley en general y en cada una de sus disposiciones particulares debe dirigirse a alcanzar un mismo fin dentro de su complejidad temática; y (iv) sistemática, que atiende a la relación de racionalidad interna con las demás normas que integran la regulación».

59. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha establecido que, entre más definido se encuentre un concepto o una institución por la Constitución Política, menor será la libertad de configuración del legislador, y más estricto debe ser el control de constitucionalidad, es posible analizar criterios adicionales a los mencionados anteriormente para determinar el cumplimiento del principio de unidad de materia tratándose de leyes cuyo contenido ha sido previamente fijado por la Constitución, o por normas de superior jerarquía integradas al estándar constitucional .

60. Lo anterior significa que la intensidad del control depende “de la propia complejidad y desarrollo de la construcción constitucional de un determinado concepto o institución”, ya que debe entenderse que si la propia Constitución ha determinado en forma relativamente completa los elementos estructurales de una institución o de un concepto, entonces debe ser “más estricto el control constitucional del acto normativo” que los desarrolla, pues el “Constituyente ha limitado el ámbito de acción del legislador. Por el contrario, si la protección constitucional solamente se predica de ciertos elementos, los cuales no delimitan perfectamente la figura jurídica del caso, el Congreso tiene una amplia libertad para optar

por las diversas alternativas legítimas del concepto, obviamente respetando el marco constitucional fijado” .

61. Ahora bien, tratándose de las leyes a través de las cuales se adopta la ley anual del presupuesto, el principio de unidad de materia tiene unas características especiales debido a la naturaleza de este tipo de leyes. La jurisprudencia vigente mantiene un análisis ponderado sobre el cumplimiento del principio de unidad de materia, pero sobre la ley anual de presupuesto sostiene un análisis calificado debido a que la regulación del asunto se encuentra en la Constitución y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto. En efecto, y como ya fue descrito en el capítulo anterior, el contenido de este tipo de regulación se encuentra expresa, clara y principalmente definido en los artículos 346 a 351 de la Constitución y en la ley orgánica de que trata el artículo 151 superior. Conforme a estas disposiciones y, de manera específica, al artículo 11 del Decreto 111 de 1996, la ley anual de presupuesto está integrada por tres componentes estructurales: (i) presupuesto de rentas, (ii) el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, y (iii) las disposiciones generales.

62. De acuerdo con ello, la Corte ha sostenido que «se viola el principio de unidad de materia cuando se incluye una norma cuyo objeto no tenga ninguna conexión con la materia presupuestaria (mínima conexión temática), no busque lograr una cabal ejecución del presupuesto (mínima conexión teleológica) y que supere las limitaciones de tiempo de tales normas (mínima conexión temporal)». En particular, sobre el título de las “disposiciones generales” de las leyes anuales del presupuesto, es importante que estas tengan un carácter instrumental demostrado en relación con la ejecución presupuestal. Esto se desprende del contenido mismo del artículo 11 del Decreto 111 de 1996, el cual señala que tienen por objeto “asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación” y rigen únicamente durante el año fiscal para el cual se expiden. En ese sentido, deben contar con un fin instrumental y deben obedecer el principio de anualidad del presupuesto.

63. En términos de la Corte, deben «circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia. Deben, por lo tanto, como toda disposición legal, observar el principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución, es decir, tener una relación de conexidad temática, sistemática, causal o teleológica con el resto de las normas de la ley anual de presupuesto. En este sentido se afirma que no pueden tener un

contenido extrapresupuestario».

64. De acuerdo a lo expuesto, la jurisprudencia vigente ha establecido que el principio de unidad de materia tratándose de la ley anual del presupuesto exige el cumplimiento de los requisitos ordinarios de conexidad, y además, tres requisitos adicionales y específicos: (i) que la disposición tenga un vínculo con la ejecución del presupuesto, (ii) que no modifique materias sustantivas, porque «dejarían de ser meras herramientas para la ejecución del presupuesto aprobado y se convertirían en portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico», y (iii) que no exceda el límite temporal de las leyes anuales de presupuesto.

Solución del cargo: 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 Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022» desconoce el principio de unidad de materia.

65. Contenido del artículo 129 de la Ley 2159 de 2021. La norma demandada se encuentra ubicada en el título de las “disposiciones generales” de la ley anual del presupuesto para el año 2022. Establece que «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» (énfasis propio).

66. La Superintendencia de Notariado y Registro afirmó que esta disposición tiene una relación estrecha con otras normas de la ley anual del presupuesto, pues el mismo artículo afirma que su objetivo es «dar cumplimiento a los procesos catastrales con enfoque multipropósito y a los programas de vivienda rural, así como otros de similar naturaleza en la presente ley». Para el efecto, adujo que la norma demandada refuerza el cumplimiento de los siguientes artículos que hacen parte del capítulo de “disposiciones generales”: (i) artículo 63 (deber de la Superintendencia de Notariado y Registro para girar directamente los recaudos por concepto de los ingresos provenientes de los derechos por registro de instrumentos públicos); 107 (destinación de recursos para procesos catastrales por parte del Gobierno nacional); 108 (apropiación de recursos y culminación de entrega de subsidios del programa

vivienda rural); 118 (actualización automática del registro de los bienes de titularidad del extinto Ferrocarriles Nacionales de Colombia transferidos al fondo de pasivo social); 134 (destinación definitiva de activos que se encuentren extintos en favor de la Nación para el apalancamiento de proyectos de reactivación económica y solución de necesidades sociales); y 135 (mecanismos para la enajenación de activos extintos o en proceso de extinción de dominio).

67. La Sala observa que el artículo 129 de la Ley 2159 de 2021, al declarar como servicio público esencial el registro de la propiedad inmueble, modificó la Ley 1579 de 2012 «Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones». Este estatuto establece la naturaleza, los objetivos y regula los trámites y entidades relacionadas con el registro. Especialmente, el artículo 1º señala: «[e]l registro de la propiedad inmueble es un servicio público prestado por el Estado por funcionarios denominados Registradores de Instrumentos Públicos, en la forma aquí establecida y para los fines y con los efectos consagrados en las leyes».

68. Cabe resaltar que la denominación legal de un servicio público como “esencial”, tiene efectos jurídicos importantes dentro del ordenamiento jurídico. El artículo 56 de la Constitución establece que «se garantiza el derecho la huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador». Con base en este texto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que es una facultad del legislador definir qué servicios públicos son esenciales. Sin embargo, el juez constitucional puede evaluar si esta denominación cumple con las condiciones constitucionales, toda vez que la determinación de esta naturaleza restringe el ejercicio de derechos fundamentales. En palabras de la Corte:

«Acorde con dicha concepción, estima la Corte que la definición de los servicios públicos esenciales, atendiendo a su materialidad, debe consultar, entre otros, los siguientes criterios, no taxativos o exhaustivos, sino meramente indicativos:

La esencialidad del servicio no debe considerarse exclusivamente por el servicio mismo, esto es, por su naturaleza intrínseca, ni por la importancia de la actividad industrial, comercial o prestacional en la economía global del país y consecuentemente en relación con la magnitud del perjuicio que para ésta representa su interrupción por la huelga. Tampoco, aquélla puede radicar en la invocación abstracta de la utilidad pública o de la satisfacción de los intereses

generales, la cual es consustancial a todo servicio público.

El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. Ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad.

El concepto de servicios públicos esenciales necesariamente comporta una ponderación de valores e intereses que se suscita entre los trabajadores que invocan su derecho a la huelga y los sacrificios válidos que se pueden imponer a los usuarios de los servicios.

El derecho de los trabajadores a hacer la huelga con el fin de mejorar sus condiciones de trabajo y sociales, si bien representa un derecho constitucional protegido, en el sentido de que contribuye a la realización efectiva de principios y valores consagrados en la Carta, no es oponible a los derechos fundamentales de los usuarios de los servicios públicos, por el mayor rango que estos tienen en el ordenamiento constitucional. Además, es mayor el perjuicio que se causa en sus derechos fundamentales a los usuarios, cuando aquéllos son afectados, que los beneficios que los trabajadores derivan de la huelga para mejorar sus condiciones de trabajo. Es obvio, que la balanza de los intereses y derechos en conflicto debe inclinarse en favor de los derechos fundamentales».

69. A pesar de que el objeto de la demanda que se estudia no es definir si el servicio público de registro de bienes inmuebles en determinados procesos catastrales debe ser o no esencial, lo cierto es que las consideraciones relacionadas con la naturaleza del servicio público permiten evidenciar que la denominación no es superflua o intrascendente para el ordenamiento jurídico y que, en consecuencia, su importancia es sustancial y trasciende de una temporalidad.

Análisis de constitucionalidad del artículo 129 de la Ley 2159 de 2021

70. La Sala Plena estima que el artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 es inconstitucional por desconocer el principio de unidad de materia, toda vez que (i) excede la vigencia anual del presupuesto de la vigencia 2022; (ii) modifica un asunto sustantivo relativo al servicio público

de registro de bienes inmuebles; y, (iii) no es instrumental para la debida ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2022. A continuación, se desarrollará el análisis de las condiciones jurisprudenciales aplicando un juicio calificado.

71. La Corte ha determinado que, en el caso de las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto, el legislador puede incluir asuntos que no sean netamente contables, pero deben tener un «vínculo verificable con la materia presupuestal». De esa forma, «el límite que impone el principio de unidad de materia a la ley anual de presupuesto, y en particular a las disposiciones generales, es que las normas que integran dicha ley deben tener un "vínculo presupuestario", es decir, deben considerarse como instrumentos para la correcta ejecución del presupuesto».

72. Para definir los factores de conexidad, es importante revisar los antecedentes legislativos de la norma acusada. Al respecto, la Sala constató que el artículo no estaba previsto en las ponencias para primer y tercer debates en las comisiones conjuntas de Senado y Cámara (Gacetas 1277 y 1278, respectivamente). En la exposición de motivos del proyecto de ley 158 de 2021 (Cámara) y 96 de 2021 (Senado), la única referencia al notariado y registro, se refiere al presupuesto de la Superintendencia de Notariado y Registro, pero esto no tiene conexión alguna con la denominación como servicio público esencial el registro de bienes inmuebles. Sobre el particular se dijo:

«En la Superintendencia de Notariado y Registro se adicionan en gastos de inversión $73,9 mm, de los cuales $64,8 mm provienen de la disposición de activos de la entidad para la modernización de la infraestructura física de la superintendencia por $38,9 mm y $25,9 mm al fortalecimiento tecnológico hacia la transformación digital de la Superintendencia; y $9,2 mm para integración de la información registral y catastral de los bienes inmuebles en el marco de catastro multipropósito a nivel nacional».

73. El texto del artículo 129 aparece por primera vez en el trámite legislativo en el pliego de modificaciones y discusión en segundo debate en plenaria del Senado de la República por una proposición que presentaron varios senadores ("Martha Villalba y otras firmas) que señala «Procesos Registrales: Establece el registro de la propiedad inmueble como un servicio público esencial para garantizar su prestación continua y eficiente». A continuación, se propuso el siguiente texto, que corresponde al que quedó de forma definitiva:

«Artículo XXX (Nuevo): 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 materia» (luego se incluyó con el número 130)

74. Sin embargo, la inclusión de este texto no tuvo debate por parte de ninguna de las plenarias, como se puede evidenciar en las actas de las sesiones correspondientes. Este aspecto refuerza el hecho que no es posible verificar una posible conexidad causal, temática, sistemática y teleológica con las demás disposiciones de la ley anual del presupuesto para el periodo 2022. Ello, además, por las siguientes razones.

75. No cuenta con conexidad temática, toda vez que no se comprende cómo la naturaleza esencial del servicio público de registro de la propiedad inmueble en los procesos de catastro multipropósito y vivienda rural tiene una relación objetiva y razonable con el presupuesto anual, y particularmente, con las apropiaciones y gastos definidos en la ley para el año 2022. Tampoco cuenta con una conexidad causal, pues no se demostró cómo la disposición demandada cumple con un vínculo presupuestario, es decir, que permita la ejecución de planes del mismo presupuesto anual. Y acorde con lo anterior, no cuenta con una conexidad teleológica, puesto que el objeto que persigue la ley anual del presupuesto, en concreto, es ser un «instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social», para lo cual prevé el presupuesto de rentas, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y las disposiciones generales. Por su parte, la finalidad del artículo 129 se dirige a denominar el servicio público de registro de bienes inmuebles como un «servicio público esencial».

76. En la exposición de motivos a la que se hizo referencia anteriormente, se puede ver una mención a la necesidad de tener apropiaciones para la «integración de la información registral y catastral de los bienes inmuebles en el marco de catastro multipropósito a nivel nacional», no obstante, esta mención no evidencia cómo la denominación del registro como servicio público esencial es un mecanismo que permite cumplir con aquel objetivo.

77. Finalmente, no existe conexidad sistemática, en razón a que no se evidencia una relación

interna y directa entre el artículo 129 y las demás disposiciones de la ley anual de presupuesto para el periodo 2022. A pesar de que hay distintas disposiciones que tienen que ver con el registro de propiedad inmueble, estas no evidencian la necesidad de que el servicio deba ser elevado a la categoría “esencial”. En efecto, las disposiciones que la Superintendencia de Notariado y Registro señaló como relacionadas con el artículo 129, a pesar de que todas tienen algo que ver con bienes inmuebles y transferencias presupuestarias, entre otros, el solo hecho de que se relacionen temáticamente no demuestra el fin presupuestario del artículo 129, y mucho menos, si la “esencialidad” del servicio público de registro es necesario e inescindible de la ejecución del presupuesto.

78. Ahora bien, en cuanto a las condiciones particulares que deben cumplir las leyes anuales del presupuesto para no vulnerar el principio de unidad de materia, es preciso señalar que en las sentencias C-704 de 2015, C-486 de 2016, C-438 de 2019, C-167 de 2021, C-178 de 2021, C-153 de 2022 la Corte declaró la inexequibilidad de disposiciones por violación de la condición de temporalidad y por la modificación de una norma sustantiva.

79. Como fue anticipado por la Sala Plena, el artículo 129 de la Ley 2159 de 2021, al señalar que el registro de la propiedad inmueble será un servicio público esencial prestado por el Estado 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», (i) modificó la regulación sustantiva referente al registro de instrumentos públicos, dispuesta estrictamente por su estatuto contenido en la Ley 1579 de 2012, provocando una restricción del derecho fundamental a la huelga. Lo anterior es trascendental, puesto que una limitación de este tipo debe cumplir con un debate amplio y acorde con los trámites de leyes ordinarias o estatutarias, de ser el caso, y no de leyes de presupuesto, las cuales cuentan con un corto tiempo para el estudio y aprobación. Por tanto, se observa que la norma demandada tuvo por objeto modificar una regla sustantiva completamente ajena a la materia presupuestal, como lo es el servicio público de registro de bienes inmuebles.

80. (ii) Desconoció el carácter temporal de las disposiciones generales de las leyes anuales de presupuesto, en razón a que la naturaleza esencial del servicio público de registro de bienes inmuebles no se encuentra limitado a un periodo, sino que rige hacia futuro y sigue produciendo efectos jurídicos como lo demostraron la demandante y algunos de los intervinientes. En efecto, otro límite que impone el principio de unidad de materia para las

disposiciones generales de las leyes anuales de presupuesto es su obligatorio carácter temporal, pues el mismo Estatuto Orgánico del Presupuesto lo exige y la jurisprudencia constitucional ha «concluido que en la ley anual de presupuesto no puedan incluirse modificaciones a normas sustantivas, pues las mismas tendrían vocación de permanencia, contrariando la naturaleza temporal expuesta».

81. (iii) No es instrumental para la debida ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2022. Como fue explicado en el análisis de conexidad, no existe una relación instrumental presupuestaria entre la declaratoria de servicio público esencial del registro de propiedad inmueble y sus programas de ejecución presupuestal de rentas y/o gastos. Es decir, no existe un impacto en las obligaciones de las autoridades competentes para administrar o ejecutar recursos del presupuesto, pues la norma es meramente enunciativa y tiene un contenido sustancial.

82. Por su parte, teniendo en consideración que: (i) no era admisible que el legislador adoptara una disposición absolutamente ajena al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones, desconociendo de forma flagrante el principio de unidad de materia y (ii) que ello implicó una modificación de forma permanente el ordenamiento jurídico, esta decisión tendrá efectos retroactivos desde el 12 de noviembre de 2021, fecha de promulgación de la Ley 2159 de 2021.

83. En síntesis, la Sala concluye que el cargo propuesto por la demandante debe prosperar y el artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 debe ser declarado inconstitucional por desconocer el principio de unidad de materia dispuesto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, al exceder el límite temporal de la ley anual de presupuesto para el periodo 2022, modificar el régimen dispuesto en el estatuto de registro de instrumentos públicos y no contar con ningún vínculo presupuestal.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Único. 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 Apropiaciones 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.

Comuníquese, cúmplase y publíquese,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Presidente
Con aclaración de voto

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado
Con Aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General
Anexo I. Intervenciones (Exp. D-15.941)

Superintendencia de Notariado y Registro

La entidad solicitó la inhibición, y subsidiariamente la exequibilidad de la norma atacada. Afirmó que la demanda carece de razones pertinentes, porque en el escrito de corrección la demandante adjuntó unas resoluciones concretas que aplican la norma que cuestionó. En ese sentido, la entidad advirtió que «se basa en hipótesis acerca de situaciones de hecho, reales o de hipotética ocurrencia, o ejemplos en los que podría ser o es aplicada la disposición las cuales expresamente fueron consideradas por la Corte Constitucional como excluyentes de aportar pertinencia a los cargos de constitucionalidad, no existen situaciones objetivas, derivadas de las normas objeto de la demanda».

Subsidiariamente, la entidad argumentó que el artículo el artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 sí cumple con las condiciones necesarias que observan el principio de unidad de materia. Al respecto, señaló que el objetivo del artículo 129 es garantizar la continuidad del

servicio público registral. Este fin tiene una relación directa con los planes de inversión de la política estatal sobre «(a) el catastro multipropósito; (b) el cumplimiento general de todas las inversiones relacionadas con el cumplimiento del Acuerdo de Paz; (c) la adecuada gestión de los bienes inmuebles objeto de extinción del dominio; (d) todos los planes y proyectos de inversión que tengan alguna relación directa o que requieran para su materialización el acceso al servicio público registral». Lo anterior lo sustentó, en que hay varias disposiciones de la misma ley en las que se encuentra referencia a las funciones de las oficinas de registro e instrumentos públicos. Citó los artículos 63, 107, 108, 117, 134 y 135.

Adicionalmente, afirmó que es «imposible ejecutar adecuadamente los planes y políticas de inversión de la vigencia fiscal, sin un adecuado funcionamiento del sistema registral, que sirve para: (a) desbloquear los recursos y subsidios relacionados con la vivienda; (b) materializar las políticas del Estado en materia de catastro multipropósito como prerrequisito para cumplir la inversión en materia; (c) materializar la enajenación de bienes inmuebles públicos para obtener los recursos necesarios para la ejecución de los planes y programas estatales». Con fundamento en ello, la entidad argumentó que la norma cuenta con una relación temática, al materializar objetivos de ejecución del presupuesto durante la vigencia fiscal; causal, pues buena parte de los proyectos del presupuesto se materializan con el buen funcionamiento de la gestión y registro de la propiedad inmobiliaria; teleológica y sistemática, toda vez que la norma atacada tiene una conexidad con los objetivos del presupuesto anual y tiene una conexión interna con toda la ley.

La entidad señaló que el texto demandado en el artículo 129, es decir, aquel que indica que el servicio de registro de la propiedad inmueble será un servicio público esencial, atiende a la temporalidad de la vigencia del presupuesto anual, toda vez que de su lectura no se puede inferir una aplicación ultractiva. En este punto, recordó que el cargo es impertinente, pues se basa en la aplicación de la norma y no en la comparación con el texto constitucional. Así, insistió que la norma que se ataca no modifica normas de carácter sustantivo y tiene un fin presupuestal al permitir su adecuada ejecución.

Por otra parte, la entidad se refirió al carácter esencial del servicio público registral. Sobre este punto, resaltó que «[l]a esencialidad del servicio público registral se deriva entonces de la extraordinaria importancia que tienen para la vida en sociedad, no solo porque sirve de tradición de la propiedad inmobiliaria, da publicidad a los actos que se registran y los reviste

de mérito probatorio, sino por la cantidad de actos, documentos y títulos que se llevan al Folio de Matrícula Inmobiliaria, en relación con decisiones judiciales, limitaciones al derecho de dominio por razones de interés general, sin contar todos los efectos registrales de los bienes de uso público, fiscales y baldíos. Es más, las políticas sociales más importantes del Estado se ejecutan a través del Registro de la Propiedad Inmobiliaria, como es el caso de las de vivienda o de formalización de la propiedad».

Además de lo anterior, la entidad se refirió a las normas pertinentes en la materia sobre el alcance de la función registral. Con base en esto, sugirió que el artículo 129 no modificó ningún norma sustantiva ni permanente. Desarrolló jurisprudencia constitucional para sostener que el legislador cumplió con los requisitos para denominar el servicio registral como servicio público esencial. Para la entidad, este servicio contribuye a la protección de bienes, derechos y libertades esenciales en un Estado de Derecho. Esta función de registro inmobiliario garantiza la propiedad privada, pero también la política rural integral y el catastro multipropósito. En consecuencia, según la entidad, «es claro entonces, que la interrupción del servicio público registral puede poner en peligro la materialización de derechos fundamentales y de superación de las circunstancias que han dado lugar a la violación de otros derechos, relacionados con el acceso progresivo a la propiedad agraria, la reforma rural integral y la restitución de tierras».

Con todo, la entidad solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida para fallar la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 129 de la Ley 2159 de 2021; y subsidiariamente, declararla constitucional.

Ciudadano Melvi Ramos Palacio.

El ciudadano allegó actos administrativos que se encuentran motivados en la norma objeto de control constitucional. Con ello, sostuvo que la demanda se dirige contra una norma real y existente. También afirmó que «apoya la declaración de inconstitucionalidad del artículo 129 de la Ley 2159 de 2021».

Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana (UPB Medellín)

La Clínica Jurídica solicitó la inexequibilidad de la norma atacada. Para el efecto, se refirió a

dos asuntos: (i) el alcance del enunciado normativo previsto en el artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 y (ii) el alcance de las leyes de presupuesto, en concreto, en relación con el principio de unidad de materia.

Sobre el primer tema, precisó que de acuerdo con lo que significa el servicio de registro y el catastro multipropósito y un servicio público esencial, «la calificación de los procesos catastrales multipropósito como servicios públicos esenciales implica establecer, expresamente, que los mismos contribuyen directamente al ejercicio y efectividad de derechos fundamentales».

Por su parte, en cuanto al segundo tema, luego de referirse a las normas constitucionales y legales que regulan las leyes de presupuesto, adujo que el artículo 129 no cumple con la conexidad sistemática, toda vez que «calificar como un servicio público esencial los procesos de catastro multipropósito escapa de las normas que establecen el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones anual. Particularmente, no hay conexidad en relación con gastos que puedan tener una vigencia temporal definida (un año)». Formuló las siguientes cinco razones para solicitar la declaratoria de inexequibilidad de la norma:

«i. Se trata de una norma que rebasa los límites temporales propios de una ley de presupuesto, pues la calificación como servicio público esencial de los procesos catastrales multipropósito tiene vocación de permanencia. ii. La calificación como servicio público esencial de los procesos catastrales no constituye un medio adecuado orientado a permitir la correcta ejecución del presupuesto. En síntesis, porque no tiene ninguna relación con los aspectos orgánicos del presupuesto de la Nación. iii. La norma acusada indirectamente modifica normas sustantivas, como las leyes 1995 de 2019 (catastro multipropósito) y 1579 de 2012 (registro de instrumentos públicos), al definir como servicio esencial lo regulado en estos regímenes normativos. Por ende, estamos en presencia de una norma que introduce una decisión autónoma y modificadora del ordenamiento jurídico sustantivo. iv. La norma acusada no es de carácter presupuestario y pretende introducir restricciones al ejercicio de algunos derechos sustantivos, como la huelga. v. El artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 regula competencias permanentes de las instituciones comprometidas con el catastro multipropósito, al definir sus actuaciones como un servicio público esencial.»

Ciudadano George Zabaleta Tique

El ciudadano solicitó la declaratoria de inexequibilidad del artículo 129 de la Ley 2159 de 2021, porque consideró que se trata de una norma que regula asuntos de ley estatutaria al restringir un derecho fundamental como lo es la huelga.

Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales – Defensoría del Pueblo

Luego de referirse a la jurisprudencia constitucional sobre el contenido y alcance del principio de unidad de materia, la entidad solicitó a la Corte declararse inhibida para fallar, y en subsidio, declarar la constitucionalidad del aparte demandado del artículo 129 de la Ley 2159 de 2021.

Para el efecto, advirtió que al estar contemplado en un cuerpo normativo temporal, se asume que su vigencia es limitada en el tiempo. De tal forma, las afirmaciones del accionante no se encuentran demostradas. Por otra parte, advirtió que «del texto mismo de la norma demandada, se desprende que su objeto y finalidad es garantizar la continuidad del servicio registral, más aun cuando, como es pertinente observar, la conservación del principio de conexidad».

FABIO ARIAS GIRALDO, en calidad de presidente y representante legal de la CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES DE COLOMBIA “CUT

La entidad solicitó a la Corte declarar la inconstitucionalidad del aparte demandado por los argumentos expuestos en la demanda. Explicó, de forma extensa, el problema existente en Colombia sobre la propiedad rural y urbana debido al subregistro de predios. Con ello, hizo énfasis en la importancia del catastro multipropósito como un instrumento necesario para organizar la propiedad en Colombia y poner ordena su titularidad. Según el interviniente, el catastro con enfoque multipropósito «permite no solo la generación de seguridad jurídica del derecho de propiedad, sino de igual forma de robustecimiento de la capacidad de recaudo, el ordenamiento territorial, además de la planeación social, económica y cultural, sostenible».

Luego, la entidad se refirió al principio de unidad de materia e hizo referencia a la jurisprudencia constitucional que consideró pertinente sobre el asunto. Posteriormente, procedió a presentar sus argumentos sobre la inconstitucionalidad de la norma. Al respecto, afirmó que «es claro que el contenido de la ley anual del presupuesto no puede incluir disposiciones que tengan vocación de permanencia, ni tampoco puede modificar reglas

generales incluidas en leyes permanentes (…) el principio de unidad normativa no permite la acepción de normas permanentes dentro de normas transitorias, como lo es la actual pues su vocación formal es definir el presupuesto de rentas del 10 de enero al 31 de diciembre de 2022».

Colegio de Registradores de Instrumentos Públicos de Colombia

El colegio de registradores solicitó a la Sala Plena declarar la inconstitucionalidad de la norma demandad. Adujo que el artículo 1° de la Ley 1579 de 2012 establece que el servicio de registro es de naturaleza pública y que se presta por el Estado a través de funcionarios denominados registradores de instrumentos públicos. Se refirió luego, a la jurisprudencia constitucional sobre la característica "esencial" de un servicio público y advirtió que el servicio público del registro de inmuebles no tiene las calidades para ser denominado como "esencial".

Adicionalmente, señaló que el artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 no guarda ninguna relación con los objetivos de este cuerpo normativo relativo al presupuesto anual y a la determinación de las rentas y recursos de capital del tesoro de la Nación, así como de los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión. Para el interviniente, la Ley 2159 es de vigencia temporal, mientras que lo dispuesto en el artículo 129 se extiende en el tiempo y tiene efectos actuales. Lo anterior, lo sustentó en resoluciones de la Superintendencia de Notariado, entidad que ha motivado sus actos jurídicos en la esencialidad del servicio público de registro invocando el artículo 129.

Con todo lo anterior, solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad de la norma por los argumentos expuestos en la demanda.

Ministerio de Trabajo

La cartera ministerial solicitó a la Corte Constitucional, declarar la inconstitucionalidad del artículo 129 de la Ley 2159 de 2021. Para sostener lo anterior, la entidad explicó con precisión el contenido y alcance de la norma atacada. Precisó que solo aplica a los procesos del catastro multipropósito y de vivienda rural y los funcionarios denominados "registradores de instrumentos públicos". Además, explicó que «el propósito del artículo 129 es establecer el registro de la propiedad inmueble como un servicio público esencial. Al clasificarlo de esta

manera, se busca asegurar la continuidad y eficiencia en la prestación de este servicio, el cual es fundamental para la realización de procesos catastrales y programas de vivienda rural. La designación de este servicio como esencial implica que su interrupción podría afectar gravemente el ejercicio de derechos relacionados con la propiedad y tenencia de la tierra. El artículo pretende fortalecer la administración de los procesos de registro, otorgando un marco legal ligado con el artículo 56 de la Constitución para su ejecución y garantizando la protección de los derechos de propiedad».

Luego de referirse a la jurisprudencia constitucional relativa al principio de unidad de materia en las leyes del presupuesto general de la nación, resaltó que «[e]sta ley debe concentrarse exclusivamente en regular los ingresos y gastos del Estado, y cualquier disposición adicional debe estar directamente vinculada con este objetivo. De ahí que se garantice la coherencia normativa y se mantenga el control adecuado sobre los recursos públicos, evitando que la ley de presupuesto se convierta en un mecanismo para legislar sobre temas que no le son propios».

Posteriormente, se refirió a la jurisprudencia que ha definido cuándo puede determinarse un servicio público como esencial. Sobre este punto, concluyó que la regulación de los servicios públicos esenciales está ligada al derecho a la huelga, permitiendo su restricción en estos casos para proteger intereses vitales como la vida, la salud y la seguridad de la población.

Con base en lo anterior, argumentó que el artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 presenta problemas de constitucionalidad. En primer lugar, «su inclusión en una ley con un enfoque presupuestal y financiero contraviene con el principio de unidad de materia, al introducir un elemento regulatorio que no guarda una relación directa con el tema central de la ley. En segundo lugar, aunque definir el registro de la propiedad inmueble como un servicio esencial puede ser constitucional bajo ciertas condiciones, el artículo no proporciona una justificación clara ni establece las implicaciones de tal clasificación, especialmente en lo que respeta a las limitaciones al derecho a la huelga».

Hizo énfasis en que el artículo 129 no cuenta con una relación directa e inmediata con las disposiciones del presupuesto, su distribución y ejecución. En efecto, el artículo 129 define como esencial el servicio público de registro de inmuebles en procesos de catastro con enfoque multipropósito y de vivienda rural, materia que no tiene relación con las rentas y el

manejo de los recursos de la nación. Adicionalmente, «el artículo 129 no desarrolla las circunstancias ni las razones por las cuales el registro de la propiedad se considera un servicio esencial que justificaría la restricción del derecho a la huelga. Sin una fundamentación adecuada y sin una conexión clara con la protección de intereses vitales, esta disposición podría considerarse como una limitación al derecho a la huelga que no cumple con los criterios de necesidad y proporcionalidad».

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
A LA SENTENCIA C-079/25

Referencia: expediente D-15941

Demanda de inconstitucionalidad contra 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 Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022”

Magistrada Ponente:
Cristina Pardo Schlesinger

Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional, aclaro mi voto en relación con la referida decisión. Concretamente, al evaluar la competencia de esta Corte para conocer de la demanda del asunto, la Sala Plena determinó que había suficientes indicios para considerar que lo establecido en el artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 continuaba produciendo efectos jurídicos. En especial porque: (i) 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; (ii) tanto la demandante como algunos intervinientes allegaron actos administrativos que aplican esta denominación del servicio público esencial con el fin de resolver solicitudes de prórroga y suspensión de términos en el servicio público registral y permisos sindicales; y, (iii) aunado a lo alegado por la demanda y el Ministerio Público, la norma modifica una ley permanente.

Si bien comparto la decisión de asumir el control de constitucionalidad en este caso, discrepo

de la aludida sustentación, por cuanto tal conclusión es contraria a la naturaleza especial de las leyes de presupuesto, así como a las disposiciones constitucionales y orgánicas que definen la temporalidad anual de normas de tal carácter. En efecto, considero que no puede afirmarse que el artículo 129 demandado sigue produciendo efectos jurídicos, pasados años desde la finalización de la vigencia de la Ley 2159 de 2021.

Esto, sin perjuicio de reconocer que, durante su vigencia, la norma cambió legislación permanente y pudo afectar el ejercicio del servicio público de registro de la propiedad inmueble y, particularmente, pudo implicar una restricción del derecho de huelga de los servidores que lo prestan (artículo 56 CP). En efecto, la adición de un ingrediente normativo [el carácter esencial del servicio público registral] por medio de una ley de naturaleza especial y vigencia temporal, condujo a la modificación de una norma sustancial de carácter permanente [Ley 1579 de 2012, artículo 1º], pero tan solo durante el término de la vigencia de la Ley 2159 de 2021.

Tampoco configura un motivo de consideración de posibles efectos jurídicos materiales posteriores a la pérdida de vigencia de la norma demandada, el hecho de que "(ii) tanto la demandante como algunos intervinientes allegaron actos administrativos que aplican esta denominación del servicio público esencial con el fin de resolver solicitudes de prórroga y suspensión de términos en el servicio público registral y permisos sindicales". Lo anterior porque se estaría avalando la aplicación indebida de una norma no en vigor por voluntad de autoridades administrativas, con prescindencia de la norma vigente en la materia para resolver las solicitudes sindicales, considerando la vigencia constitucional de las leyes de presupuesto. Además, porque esa indebida aplicación no constituye la consolidación de situaciones jurídicas que hayan tenido inicio en vigencia de la norma demandada.

El hecho de que en unos actos de la Administración se invoque la norma demandada como fundamento para señalar la supuesta naturaleza esencial del servicio público registral, lo que evidencia es que algunas autoridades administrativas pretendieron darle aplicación como si estuviera todavía vigente, en contraposición a la vigencia propia de este tipo de normas:

Elemento de prueba Falta de evidencia
Resoluciones Nº 01068 del 05 de febrero, Nº 01331 del 13 de febrero y Nº 08197 del 31 de julio de 2024, de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). por medio de las que se

autoriza la suspensión de términos, su prórroga y la no prestación del servicio público registral. El artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 se invoca dentro de las consideraciones de los actos administrativos mas no tiene incidencia alguna en la resolución de las solicitudes.
Resoluciones Nº 00376 del 19 de enero de 2024 y Nº 00179 del 10 de enero de 2025 , de la SNR, por las cuales se actualizan las tarifas por concepto del ejercicio de la función registral y se dictan otras disposiciones. El artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 se invoca dentro de las consideraciones del acto administrativo mas no tiene incidencia alguna en la materia de la resolución.
Actas de sesión de la mesa técnica de seguimiento a compromiso sindical 7.8 acuerdo sindical nacional 2023-2024– SNR. (Ministerio del Trabajo, Ministerio de Justicia; SNR, organizaciones sindicales SNR) Se trata de reuniones entre las partes para discutir sobre la naturaleza esencial o no del servicio público registral, con base en lo dispuesto en la norma demandada.
Boletín N° 01. marzo 2023: “Las Estrategias de servicio, en la gestión registral, hacen parte del Direccionamiento estratégico de la entidad y podrán ser, entre otras: garantizando la “guarda de la fe pública”; generando oportunidad, amabilidad y confort en las Oficinas de Registro Instrumentos Públicos, -ORIP-; incrementando la satisfacción del ciudadano y haciendo feliz a las personas que acceden al servicio público registral esencial.” Publicación de la SNR. Información de las actividades que realiza la Superintendencia Delegada para el Registro.
Conceptos de la oficina asesora jurídica de la SNR. Asunto: entrega de información registral que reposa en bases de datos misionales (2023) El artículo 129 de la Ley 2159 de 2021 se invoca dentro del marco jurídico y se afirma el carácter esencial del servicio público registral en las consideraciones, por lo que podría tratarse de la exposición de la “doctrina institucional”, pero no tiene ninguna incidencia en el concepto que emite frente al caso concreto.

Desde mi punto de vista, dado que el análisis sobre el alcance de la disposición y su temporalidad hacen parte del juicio de constitucionalidad por unidad de materia respecto de las leyes anuales de presupuesto, tal como lo había advertido la Sentencia C-178 de 2021, la duda de constitucionalidad planteada en la demanda por el presunto desconocimiento de dicho principio era suficiente para superar el análisis sobre la competencia de esta Corte para conocer el asunto.

En los términos antes descritos dejo planteada mi diferencia con la postura argumentativa mayoritaria de esta Corporación, la cual no puede entenderse como un aval para que se reconozca vigencia superior a la anual, frente a disposiciones incorporadas en una ley anual de presupuesto, en virtud de la interpretación de autoridades administrativas.

Fecha ut supra

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado