

Bogotá, 20 de junio de 2024

HONORABLES MAGISTRADOS (AS)  
Corte Constitucional  
Bogotá D.C.

Referencia: DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD ARTÍCULO 129 DE LA LEY 2159 DE 2021.

Luisa Fernanda Ballén Martínez, ciudadana colombiana mayor de edad, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.968.808, expedida en Bogotá, obrando en nombre propio, con domicilio en la ciudad de Bogotá, respetuosamente me dirijo a ustedes en uso de los derechos y deberes consagrados en los artículos 40.6, 95.7 y 241.4 de la Constitución Política de 1991, con el fin de interponer la acción de inconstitucionalidad, contra la ley 2159 de 2021 en su artículo 129, por cuanto contraria la Constitución Política.

## I. NORMA DEMANDADA

La norma objeto de reproche es el artículo 129 de la Ley 2159 de 12 de noviembre 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*», ley publicada en el Diario Oficial No. 51.856 de 12 de noviembre de 2021.

A continuación, transcribo el artículo impugnado:

**«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.»**

## II. NORMA CONSTITUCIONAL VULNERADA

Viola el principio de unidad de materia contenido en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

### CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD

La norma demandada viola el principio de unidad de materia normativa.

De acuerdo con el artículo 158 constitucional, «*Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.*»

A nivel jurisprudencial, la Corte Constitucional se ha referido a este principio, como «*una exigencia que se hace frente a las disposiciones incluidas en una ley, con el fin de que en el conjunto de preceptos **no sean introducidos temas completamente ajenos a la materia que se pretende regular y que inspiró su promulgación** (...). Dicho en otras palabras, el principio de unidad de materia, en estricto sentido, consagrado en el artículo 158 constitucional, es útil en el ejercicio del control de constitucionalidad, **para verificar que dentro de una ley no hayan sido introducidas disposiciones que se aparten por completo del tema central en torno del cual gira dicha normatividad**, de manera que entre la totalidad de las disposiciones agrupadas en un mismo cuerpo normativo exista «unidad» o «correspondencia» (Resaltado fuera de texto).*

En cuanto a la aplicación de este principio en el trámite de la ley del presupuesto, en sentencia C-006 de 2012, la Corte Constitucional estableció 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»* y más adelante señala que «*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.*»<sup>1</sup> (Resaltado fuera de texto).

De conformidad con lo anterior, 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. Siguiendo esta línea y aplicándola al presente caso, tal y como se puede observar en la transcripción literal que se hace de la norma publicada en el Diario Oficial, el artículo 129 incluido en la Ley 2159 que decreta el presupuesto de rentas para la vigencia fiscal 2021 supera el carácter temporal de la Ley presupuesto y modifica la naturaleza de servicio público al registro inmobiliario, asignada por el artículo 1 de la Ley 1579 de 2012, definiéndolo como **servicio público esencial**.

Con el fin de explicar y sustentar la violación de la norma demandada se realiza un estudio comparativo entre la norma acusada y lo que señalan las normas orgánicas del presupuesto con el alcance definido por la jurisprudencia constitucional, del cual se concluye:

(i) la ley anual del presupuesto es una herramienta a través de la cual se efectúa una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de ejecutarse dentro del período fiscal respectivo; (ii) esta norma incluye, a la luz del Estatuto Orgánico del presupuesto, tres tipos de disposiciones, a saber: el presupuesto de rentas, que contiene la estimación de los ingresos; el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, que autoriza los gastos, y las disposiciones generales; (iii) en relación con las disposiciones generales, estas tienen la función específica de facilitar y agilizar la correcta ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, por lo cual tienen un carácter meramente instrumental; (iv) por tratarse de normas instrumentales, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia, pues ello desbordaría el ámbito propio de la ley anual; tampoco pueden derogar o modificar normas orgánicas o sustantivas, pues perderían su condición de herramientas destinadas a asegurar la ejecución del presupuesto aprobado.

De acuerdo con lo anterior, para que el artículo 129 acusado, que hace parte de las disposiciones generales de la ley del presupuesto del año 2021, no vulnere el principio de unidad de materia, debe cumplir con las siguientes exigencias:

- 1) ceñirse a facilitar y agilizar la correcta ejecución del presupuesto;
- 2) no puede contener regulaciones con vocación de permanencia;
- 3) no puede modificar o derogar normas orgánicas o sustantivas.

Aplicando estas exigencias al caso concreto se observa que el artículo 129 excede la finalidad de las disposiciones generales, por cuanto escapa de su carácter instrumental al no referirse a establecer mecanismos encaminados a facilitar y agilizar el presupuesto del año 2021 y excede el carácter temporal que deben tener todas las disposiciones incluidas en la ley del presupuesto, pues modifica el artículo 131 superior que establece que compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los registradores y modificó en forma tácita y permanente el artículo 1 de la Ley 1579 de 2012, que establecía la naturaleza del servicio de instrumentos públicos como servicio público elevando su naturaleza a la de un servicio público esencial, por demás, sin tener en cuenta la jurisprudencia pergeñada por la

---

<sup>1</sup> En el mismo sentido Sentencia C-178/21.

Corte Constitucional sobre los criterios que comportan que una actividad se constituya en un servicio público esencial.

Bajo ese entendido, no se observa de qué forma el artículo 129 acusado puede ser considerado como una norma de naturaleza presupuestal a la luz de las disposiciones contenidas en el Capítulo 3 del Título XII de la Constitución y en las normas orgánicas del presupuesto, ni tampoco cómo esta norma puede ser considerada como un instrumento orientado a la ejecución del presupuesto de rentas para la vigencia fiscal 2022, cuando su finalidad fue la de definir el servicio público del registro inmobiliario como esencial, en «*garantizar su prestación continua y eficiente*».

Se señala, además, que, de una revisión de los antecedentes de la Ley 2159 no se evidencia una justificación para la introducción de la disposición acusada, veamos lo afirmado: El texto definitivo aprobado en primer debate en sesiones conjuntas de las comisiones económicas terceras y cuartas de senado y cámara, proyecto de ley Nos. 158 de 2021 cámara y 96 de 2021 senado, no contemplaba el texto del futuro artículo 129 de ley 2159.

En la ponencia para segundo debate en plenaria de la honorable cámara de representantes al proyecto de ley No. 158/2021 (cámara) y 096/2021 (senado) «*por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2022*», se afirma lo siguiente:

*Para conocimiento de los H. Congresistas, (...) se registran todas las proposiciones presentadas en el curso de las discusiones para segundo debate.*

185	Martha Villalba y otras firmas	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.
-----	--------------------------------	--

*«4. OTRAS PROPUESTAS DE AJUSTE AL PROYECTO DE PRESUPUESTO 2022 En el curso de las discusiones sobre este proyecto hemos creído necesario complementar las Disposiciones generales presentadas por el Gobierno; los nuevos textos se incluyen en el pliego de modificaciones. Las operaciones presupuestales que hemos propuesto, que fueron aceptadas por el ministro de Hacienda, contribuyen a reforzar el cumplimiento de los objetivos y metas gubernamentales de la actual administración, como han sido definidos en la Ley 1955 de 2021, Plan Nacional de Desarrollo para 2018-2022, " Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" y a mitigar los efectos producidos por la pandemia sobre el tejido social y las condiciones de vida de nuestros compatriotas. La aprobación del monto definitivo y la de este proyecto de ley constituyen un voto de confianza del Congreso de la República al Gobierno nacional y a las propuestas que ha formulado para repotenciar el crecimiento*

*«También queremos manifestarle nuestra determinación de modificar e incorporar algunos artículos al texto del proyecto de ley aprobado en primer debate, los cuales se incluyen a continuación para que sean considerados por las plenarias y que creemos necesarios para el correcto funcionamiento de algunas entidades que hacen parte del PGN y el desarrollo de proyectos estratégicos para el Gobierno nacional. De esta manera, en ejercicio del principio de transparencia, las principales adiciones o modificaciones en el articulado de las Disposiciones Generales que hemos propuesto para que sean debatidas de cara al país en el H. Congreso de la República se refieren a los temas que se resumen a continuación y cuyo texto completo se encuentra en el pliego de modificaciones. (...) **Procesos Registrales: Establece el registro de la propiedad inmueble como un servicio público esencial para garantizar su prestación continua y eficiente. (...)**»*  
(resaltado fuera de texto)

Y el texto del artículo que se somete a debate es el siguiente:

**«ARTÍCULO 130o. (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 la materia.»*

Así las cosas, 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 señalen 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.*»

De lo anterior se establece la inconstitucionalidad que presenta debido a la vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible, pues según consta en las gacetas del trámite parlamentario de proyecto que dio origen a la Ley 2159 de 2021, según expusieron: «(i) El texto del artículo 129 no fue estudiado ni aprobado por las comisiones económicas de Senado y Cámara, en tanto fue incluido como un «artículo nuevo» en las ponencias elaboradas para los debates ante las plenarias de las cámaras; y (ii) el contenido del artículo 129, referente a definición de un servicio público como esencial, por su temática ajena al objeto presupuestal de la iniciativa, no encuentra una relación de conexidad siquiera remota o eventual con los asuntos discutidos y aprobados por las comisiones económicas en sus debates. En consecuencia, se le solicita a la Corte Constitucional que declare la inexequibilidad de la disposición acusada, ya que se trata de una modificación permanente al estatuto de registro de instrumentos públicos, que no se debió incluirse al final del trámite parlamentario como una disposición de la ley anual de presupuesto. En cambio, debió ser expedida en un cuerpo normativo autónomo con el cumplimiento de las reglas exigidas para la ordenación de dicha materia (Estatuto Registral).

En ese mismo sentido, el artículo 129, posee una finalidad específica, diferente a las demás normas contenidas en la Ley 2159, en la medida en que busca «*garantizar*» la prestación del servicio registral, estimando que esa garantía está dada en definir ese servicio como esencial. Por lo tanto, no existe conexidad entre la Ley 2159 y el artículo 129, por cuanto la finalidad de la Ley en comento se concentra en decretar el presupuesto de rentas para el año 2021 y en establecer las disposiciones generales para la correcta ejecución del mismo, sin que exista ningún tipo de conexidad entre el objetivo de la norma y la garantía de la prestación continua y eficiente de un servicio público; es decir que, el artículo acusado no incide sobre los fines del presupuesto del año fiscal 2021, puesto que no se trata de una norma destinada a la obtención de mayores ingresos para la Nación, ni tampoco busca facilitar la correcta ejecución de las rentas que deben ejecutarse entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2021.

Igualmente, el artículo acusado carece de conexidad con la materia presupuestal, pues mientras la Ley 2159 tiene como fin «*decretar el presupuesto de rentas, recursos de capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2021*», la norma demandada implica la definición de un servicio público de naturaleza esencial, diferente a lo definido en la norma estatuto 1579 de 2012<sup>2</sup> artículo 1. Por lo tanto, la norma demandada no tiene ninguna conexión con temas de índole presupuestal, de rentas, recursos de capital o gastos, ni está destinada a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación del año 2021, por lo cual contradice el artículo 158 Superior, por carecer de conexidad temática con la Ley 2159 de 2021.

La ley 2159 de 2021 refiere al manejo de los recursos públicos y planes de inversión para la vigencia fiscal 2021, la norma demandada se ocupa de un asunto aplicable a la definición de un servicio público esencial, de lo cual se infiere que el artículo 129 tiene vocación de permanencia, al introducir una norma permanente que modifica, tácitamente, lo dispuesto en la Ley 1579 de 2012. Por lo tanto, al referirse a una norma que buscaba modificar las

---

<sup>2</sup> Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones.

disposiciones aplicables a la prestación del servicio registral de instrumentos públicos, el artículo 129 debía haber sido incluido en una ley específica a temas de registro de instrumentos públicos, en lugar de hacer parte de una norma que decreta el presupuesto para una vigencia fiscal específica que además tiene una vigencia temporal.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que las disposiciones generales dentro de la ley de presupuesto deben tener un contenido instrumental destinado a hacer viable la ejecución de las rentas y gastos fijados en la misma ley. Al respecto la Sentencia C-400 de 2010, reza, «3. *las disposiciones deben ser tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan*» y la Sentencia C-652 de 2015 estableció que las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, donde se encuentra el artículo 129 demandado, no obstante su carácter normativo tienen contenido meramente instrumental, con vigencia temporal y no puede incorporar normas que no guarden relación con el fin de las mismas. En este caso el artículo 129 vulnera todos los presupuestos antes señalados.

La disposición acusada se ocupa de un tema completamente ajeno al de la ejecución del presupuesto establecido para la vigencia 2021, al regular un asunto específico del estatuto de registro, como es la naturaleza del servicio público registral al elevarlo a la categoría de esencial, con la única finalidad de tener una prestación continua que es por esencia uno de los objetivos y razones de todos los servicios que presta el Estado.

Adicionalmente, con la introducción de esta disposición en la ley anual del presupuesto, se abre la puerta de forma permanente, para que, mediante una ley con vigencia temporal, se definan servicios públicos esenciales.

Por otra parte, la norma demandada carece de conexidad temática, causal, teleológica y sistemática con la Ley 2159 de 2021, por las siguientes razones:

**Conexidad temática:** De conformidad con la sentencia C-400 de 2010, conexidad temática de la ley se entiende como «la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular» la cual «no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable»

En el presente caso, el propósito de la Ley 2159, como ya se ha manifestado previamente, es decretar el presupuesto de rentas para la vigencia fiscal 2021. A la luz del Estatuto Orgánico del Presupuesto, esta norma incluye «dos tipos de disposiciones; por un lado, las que adicionan o disminuyen rentas y gastos, esto es, aquellas disposiciones por medio de las cuales se hace una estimación de los ingresos y se autorizan los gastos para la respectiva vigencia fiscal, y, por otro, las que se conocen como disposiciones generales y que tienen un carácter meramente instrumental con miras a la debida ejecución del presupuesto aprobado». En cuanto al segundo tipo de disposiciones, las generales, tanto el Decreto 111 de 1996 como la jurisprudencia de la Corte Constitucional han limitado su alcance, siendo normas que deben estar orientadas únicamente a asegurar la debida ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para la vigencia fiscal respectiva, como fue reiterado en sentencia C-652 de 2015: «*Con respecto a esta última categoría de normas, es decir, las disposiciones generales, este Tribunal ha sostenido que, en cuanto su finalidad se limita a permitir la debida ejecución del presupuesto aprobado durante la respectiva vigencia fiscal, no obstante su carácter normativo, las mismas tienen un contenido meramente instrumental, lo que significa que deben circunscribirse al cumplimiento de su objetivo y «no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia*». (Resaltado fuera de texto). Por su parte, la finalidad del artículo 129 demandado es definir el servicio de registro de instrumentos públicos como servicio público esencial, disposición que, como se observa, no posee naturaleza instrumental para la ejecución del presupuesto para la vigencia fiscal 2021, sino que sobrepasa la temporalidad a la que deben ceñirse las normas generales incluidas en las leyes anuales del presupuesto. Por lo tanto, la norma demandada no tiene ninguna conexión con temas de índole presupuestal, de rentas, recursos de capital o gastos, ni está destinada a asegurar la correcta

ejecución del Presupuesto General de la Nación, por lo cual contradice, tanto el contenido del Estatuto Orgánico del Presupuesto, como el artículo 158 Superior.

**Conexidad causal:** En sentencia C-133 de 2012, la Corte Constitucional, reiterando lo dispuesto en sentencia C-400 de 2010, ratificó que «*la conexidad se refiere a la identidad que debe existir entre una ley y cada una de sus disposiciones, en cuanto a los motivos que dieron lugar a su expedición*». Concretamente, la conexidad causal «*hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean 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*». En el caso del artículo demandado, no se evidencia en los antecedentes de la Ley 2159 de 2021 una justificación para la introducción de la disposición acusada más que la llana afirmación de 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, y, que conexión causal se considera para dar por sentado que el registro de instrumentos públicos tiene la posibilidad de permitir el cumplimiento de los procesos catastrales (no definidos como servicio público esencial) y los programas de vivienda rural, ninguna, ya que son procesos ajenos al servicio registral.

Así las cosas, se lee en las Gacetas de 2021, que contiene la ponencia para segundo debate, contentiva del texto definitivo aprobado por la Cámara de Representantes, que en algún momento de la sesión plenaria se presentó una proposición para incluir esta norma, cuya única razón fue «*Procesos Registrales: Establece el registro de la propiedad inmueble como un servicio público esencial para garantizar su prestación continua y eficiente*», sin que siquiera tangencialmente se manifestara como la disposición podría guardar una relación causal con el resto del articulado. Valga aclarar que, 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.

**Conexión teleológica:** De acuerdo con los pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional, la conexidad teleológica «*tiene que ver con la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular*». Esto significa que, en virtud de la conexidad teleológica, «*la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley*». Como ya se ha mencionado a lo largo de este escrito, el fin de la Ley 2159 de 2021 es decretar los presupuestos de rentas y recursos de capital y de gastos para la vigencia fiscal 2021, propósito que cumple a través de los artículos 11 a 31. A partir de la tercera parte de la Ley, existe una serie de disposiciones de carácter general, la mayoría de ellas encaminadas a «*asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan*», como lo dispone el literal c del artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Dentro de este catálogo de normas generales, se incluyó el artículo 129 que se demanda, que, como se ha precisado a lo largo de esta demanda, posee una finalidad totalmente diferente a las demás normas contenidas en la Ley 2159. En este sentido, no existe unidad material entre las dos normas, porque el artículo acusado de inconstitucionalidad no está dirigido a alcanzar los mismos propósitos que la Ley del Presupuesto General de la Nación para el año 2021. Así las cosas, es claro que la norma demandada no tiene conexión teleológica con la Ley 2159, porque 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.

No sobra señalar que, ni por los procesos catastrales con enfoque multipropósito que tienen incidencia registral ni por los programas de vivienda rural ni ninguno otro que provenga de decisiones administrativas se cobra tarifa registral ya que se consideran como **actos**

**exentos** del pago de derechos de registro. Las tarifas registrales se regulan año a año por la Superintendencia de Notariado y Registro de conformidad con lo establecido en el artículo 74 de la Ley 1579 de 2012. Al respecto, reza la actual resolución núm. 3763 de 19 de enero de 2024 de la Superintendencia de Notariado y Registro:

*«Artículo 21. Adjudicaciones de Inmuebles Rurales. Los actos administrativos de adjudicación de predios rurales radicados por particulares se tendrán como actos sin cuantía de conformidad con el literal a) del Artículo 1° de la presente Resolución.*

***No se causará derecho alguno cuando los actos administrativos de adjudicación de predios rurales expedidos por la Agencia Nacional de Tierras o la entidad pública que haga sus veces, sean radicados directamente por las entidades precitadas en este inciso en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.»***

Si son radicados directamente por la entidades públicas, Min agricultura o Agencia Nacional de Tierras se consideran actos exentos. Artículo 23. Actuaciones registrales exentas. No se causará derecho o valor alguno en los siguientes casos:

**«CAPITULO III. Exenciones. Artículo 23. Actuaciones registrales exentas. No se causará derecho o valor alguno en los siguientes casos:**

*Los actos que profiera la Agencia Nacional de Tierras, o quien haga sus veces, en desarrollo de sus procesos administrativos de formalización y administrativos agrarios contemplados en la Ley 160 de 1994 y el Decreto ley 902 de 2017;*

*Cuando en las solicitudes de certificación, de inscripción de documentos o su cancelación intervengan exclusivamente las entidades estatales, a excepción de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta las cuales asumirán el pago de derechos de registro o los valores a que haya lugar;*

*Cesión de bienes fiscales. Conforme al artículo 35 de la Ley 1537 de 2012 Modificado por el Art. 121 del Decreto 2106 de 2019, los actos administrativos de cesión o transferencia a título gratuito de bienes fiscales a otras entidades públicas o a particulares, en desarrollo de programas o proyectos de vivienda de interés social.*

*La inscripción de actos administrativos proferidos por las autoridades catastrales y las entidades públicas competentes, en virtud de las normas que reglamentan los procedimientos catastrales con fines registrales, establecidos especialmente en la Resolución Conjunta IGAC No. 1101 / SNR No. 11344 del 31 de diciembre de 2020, o las normas que las modifiquen o sustituyan.*

*Los actos proferidos por las entidades competentes, que certifican la incorporación y/o actualización de identificadores catastrales (chip, referencia catastral, código del sector y/o nomenclatura) en los folios de matrícula inmobiliaria.*

*Los actos que provengan de la gestión realizada por la Agencia Nacional de Tierras en sus procesos de Ordenamiento Social de la Propiedad y por la Superintendencia de Notariado y Registro en el marco del programa de formalización a la propiedad privada rural y urbana. Para que se haga efectiva la exoneración establecida en esta resolución bastará una certificación expedida por la Agencia Nacional de Tierras y por la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras de la Superintendencia de Notariado y Registro en que conste las partes e identificación de los predios intervenidos en el respectivo programa (...)» (resaltado fuera de texto).*

Así las cosas, en nada incide el servicio público de registro de instrumentos públicos, sobre el cumplimiento presupuestal que establece la Ley 2159, menos, en que este servicio se preste permanentemente o con eficiencia, a más, de que los programas mencionadas en el artículo 129 no cancelan derechos de registro y, por lo tanto, no impactan los ingresos que recibe la SNR por la tasa registral.

<sup>3</sup> Por la cual se adopta y actualizan las tarifas por concepto del ejercicio de la función registral y se dictan otras disposiciones

**Conexidad sistemática:** En relación con esta exigencia, la Corte Constitucional se refirió a ella «*como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna*». Según se ha podido observar hasta este punto, la norma acusada desconoce los requisitos que en materia de la Ley anual del presupuesto establecen el artículo 158 de la Constitución, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y la jurisprudencia constitucional, toda vez que el artículo 129 (i) transgrede el carácter temporal de las normas presupuestales para la vigencia 2021, tal y como lo establece el literal c del artículo 11 del Decreto 111 de 1996; (ii) al tratarse de una disposición aplicable al servicio registral, incluye una modificación tácita de la Ley 1579 de 2012; (iii) no está destinada a permitir la correcta ejecución del presupuesto decretado para el año 2021, y; (iv) su contenido tiene vocación de permanencia. Por las razones expuestas, es preciso concluir que el artículo 129 no tiene conexidad material con la Ley 2159 de 2021, no asegura la debida ejecución del presupuesto y rebasa los límites temporales al introducir una disposición permanente. Desde este punto de vista, la norma debe ser declarada inconstitucional por violar el contenido del artículo 158 de nuestra Constitución, cuyo alcance ha sido plenamente identificado, entre otros pronunciamientos, en la sentencia C-704 de 2015 en los siguientes términos: «*Un segundo grupo de límites que el principio de unidad de materia impone a la ley anual de presupuesto es el obligatorio carácter temporal de sus previsiones. En efecto, la legislación orgánica señala, para el caso específico de la normas que integran el apartado sobre disposiciones generales, que dichas disposiciones regirán exclusivamente durante la vigencia fiscal sobre la que verse la ley anual de presupuesto. A su vez, también se advierte que los artículos 346 y 347 de la Constitución son coincidentes en disponer que el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones se presentarán anualmente por el Gobierno y tendrán vigencia durante el año fiscal correspondiente. Esta verificación, del mismo modo, se evidencia de la lectura del artículo 348 C.P., el cual prevé la fórmula para la expedición de la ley anual de presupuesto en que el caso que le Congreso no la promulgase, evento en el que rige el presupuesto “del año anterior”. “Esta evidente limitación justifica que la jurisprudencia constitucional haya concluido que dentro de la ley anual de presupuesto no puedan incluirse modificaciones a normas sustantivas, pues las mismas tendrían vocación de permanencia, contrariándose con ello la naturaleza temporal antes explicada. En efecto, la Corte ha señalado de manera reiterada que, tratándose de las disposiciones generales de la 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.»*

Conclusión: En este documento se ha demostrado que la norma demanda no guarda conexidad con el contenido de la Ley 2159 de 2021 por lo cual contradice los contenidos de los artículos 158 y 169 de la Constitución. Por todo lo anterior, respetuosamente se solicita a la Corte Constitucional que declare inexecutable el artículo 129 de la Ley 2159 de 2021.

### EJERCICIO COMPARATIVO DE CONEXIDAD Y OPERATIVIDAD

Objeto de la ley anual del presupuesto/materia dominante	Objeto del artículo 129 de la Ley 1579 de 2021 ¿es una medida de ejecución del presupuesto?	Conexión temática	Conexión causal	Conexión teleológica	Conexión sistemática	Temporalidad	Tema	Finalidad
<p>A la luz del artículo 11 del Decreto 111 de 1996, estatuto orgánico del presupuesto, la ley anual del presupuesto tiene por objeto (i) decretar «el presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones para fiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.»</p> <p>(ii) decretar «el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones (...)</p>	<p>Por tratarse de una norma incluida en el capítulo de disposiciones generales de la ley anual del presupuesto, el artículo 129 acusado debería tener por finalidad «asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación», tal como lo dispone el artículo 11 del Decreto 111 de 1996. A la luz de la jurisprudencia, lo señala la sentencia C-201 de 1998, las disposiciones generales «tienen</p>	<p>La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido la conexión temática como «la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición particular» (Sent. C-410 /2010). De acuerdo con lo anterior, el</p>	<p>La conexidad causal se refiere a «que las razones de la expedición de la ley sean 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. A la luz de lo anterior, no se observa de qué forma</p>	<p>De acuerdo con la sentencia C-410 de 2010, la conexidad teleológica «se refiere a la identidad que debe existir entre «los fines u objetivos que persigue la ley, tanto en su conjunto general como en cada una de sus disposiciones en particular, es decir, la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular</p>	<p>De conformidad con la sentencia C-933 de 2014, «la conexidad sistemática puede ser entendida como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado</p>	<p>Según la sentencia C-652 de 2015, «las disposiciones generales no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia, pues ello desbordaría el ámbito propio de la ley anual como es el de modificar el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal. Su vigencia temporal es,</p>	<p>En sentencia C-402 de 1997, la Corte estableció que «Es necesario que exista una conexidad instrumental estricta, esto es, que sólo pueden incluirse dentro de la ley anual aquellas disposiciones que se encuentren rigurosamente relacionadas con la búsqueda de una correcta ejecución del</p>	<p>Sobre el contenido de las normas generales de la ley anual del presupuesto, la Corte Constitucional ha establecido que estas «tienen un contenido puramente instrumental, pues su finalidad no es otra que permitir una adecuada ejecución del presupuesto» (Sentencia C-685 de 1996)</p>

Objeto de la ley anual del presupuesto/materia dominante	Objeto del artículo 129 de la Ley 1579 de 2021 ¿es una medida de ejecución del presupuesto?	Conexión temática	Conexión causal	Conexión teleológica	Conexión sistemática	Temporalidad	Tema	Finalidad
<p><i>distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos;» y (iii) decretar las «disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan»</i></p> <p><i>A la luz de la jurisprudencia, la Corte Constitucional, en sentencia C-652 de 2015, se refirió al contenido de las disposiciones incluidas en la ley anual del presupuesto en los siguientes términos: «la naturaleza, características y finalidades de las leyes</i></p>	<p><i>por objeto facilitar y agilizar la ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, sin que al amparo de las mismas pueda el legislador expedir... mandatos legales en sentido material...o ...modificar o derogar normas de carácter sustantivo...ni...de sconocer o modificar normas de superior jerarquía» Sin embargo, la disposición acusada se ocupa de un asunto completamente ajeno al de la ejecución del</i></p>	<p><i>artículo acusado carece de conexidad con la materia presupuestal, pues mientras la Ley 2159/21 tiene como fin «decretar el presupuesto de rentas, recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021», la norma demandada implica la redefinición de la naturaleza establecida en la Ley 1579 de 2012 al servicio de instrumentos públicos de</i></p>	<p><i>el artículo 129 acusado puede ser (i) considerado como una norma de naturaleza presupuestal en cuanto las disposiciones contenidas en el Capítulo 3 del Título XII de la Constitución, ni de los artículos 10 y 11 del Decreto 111 de 1996. Tampoco (ii) cómo esta norma puede ser considerada como un instrumento</i></p>	<p><i>deben dirigirse a alcanzar un Mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.</i></p> <p><i>Aplicando el requisito jurisprudencial al caso concreto, no se observa la existencia de conexidad entre la Ley 2159 y el artículo 129; mientras la finalidad de la Ley en comento se concentra en decretar el</i></p>	<p><i>que responde a una racionalidad interna.»</i></p> <p><i>Siguiendo lo anterior, no existe conexidad sistémica entre los artículos de la Ley 2159 de 2021, que se refieren al manejo de los recursos públicos y planes de inversión para la vigencia fiscal 2022, y el artículo 129, disposición</i></p>	<p><i>entonces, consecuencia necesaria de la temporalidad de las normas cuya correcta ejecución pretende asegurar, razón por la cual no pueden extender sus efectos más allá del respectivo periodo fiscal»</i></p> <p><i>Para el presente caso y de acuerdo con el anterior pronunciamient o jurisprudencial, cuando el legislador incluyó una</i></p>	<p><i>presupuesto en la vigencia fiscal respectiva, y siempre y cuando el contenido de las normas no desborde el campo de lo estrictamente presupuestal»</i></p> <p><i>Dando aplicación al anterior pronunciamient o al caso que nos atañe, no se observa una unidad temática entre la norma acusada y la Ley 2159, toda vez que el artículo 129 modifica lo de</i></p>	<p><i>Sin embargo, se itera, el artículo 129 eleva a servicio público esencial el servicio de registro de instrumentos públicos finalidad que dista mucho de constituir una herramienta adecuada para la ejecución del presupuesto de rentas para la vigencia fiscal 2022 y que si vulnera los derechos laborales y el principio de igualdad de los servidores de la Superintendenc ia de Notariado</i></p>

Objeto de la ley anual del presupuesto/materia dominante	Objeto del artículo 129 de la Ley 1579 de 2021 ¿es una medida de ejecución del presupuesto?	Conexión temática	Conexión causal	Conexión teleológica	Conexión sistemática	Temporalidad	Tema	Finalidad
<p>contentivas del presupuesto anual y apropiaciones, se resumen de la siguiente manera: (i) el presupuesto es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, a través del cual se efectúa una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de ejecutarse dentro del período fiscal respectivo; (ii) el presupuesto es también un instrumento de gobierno y de control, en cuanto expresión de los principios de separación de poderes y legalidad. (iii) En virtud del principio de legalidad del gasto, es al Congreso y no al Gobierno, a través de la ley anual de presupuesto, a quien corresponde decretar y</p>	<p>presupuesto para la vigencia 2021, y en su lugar se ocupa de definir el servicio de instrumentos públicos como un servicio público esencial. Bajo la motivación del 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. De hecho, ya se señaló que todos los actos provenientes de esos procesos se consideran exentos del pago por derechos de</p>	<p>servicio público a servicio público esencial. Por lo tanto, la norma demandada no tiene ninguna conexión con temas de índole presupuestal, de rentas, recursos de capital o gastos, ni está destinada a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación del año 2021, por lo cual contradice el artículo 158 superior, por carecer de conexidad temática con la Ley 2159 de</p>	<p>orientado a la ejecución del presupuesto de rentas para la vigencia fiscal 2022, cuando su finalidad está orientada a determinar el servicio registral como un servicio público esencial con fundamento en el cumplimiento a los procesos catastrales con enfoque multipropósito y a los programas de</p>	<p>presupuesto de rentas para el año 2021 y en establecer las disposiciones generales para la correcta ejecución instrumental del mismo, la disposición demandada establece el servicio del registro de instrumentos públicos como esencial, es decir, el artículo acusado no incide ni coadyuva a cumplir los fines del presupuesto del año fiscal 2022, máxime cuando el</p>	<p>que no sólo no sirve a ese fin, sino que también tiene vocación de permanencia, al introducir una norma permanente que modifica, tácitamente, lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 1579 de 2012. Por lo tanto, la norma acusada debía haber sido incluida en una ley específica referente a</p>	<p>norma en la ley del presupuesto que eleva a la categoría de servicio público esencial el del registro de instrumentos públicos, produjo una modificación permanente a la Ley 1579 de 2012, con ello quebranta el principio de temporalidad de la norma demandada.</p>	<p>forma tácita el artículo 1 de la Ley 1579 de 2012 o Estatuto Registral, expedido en cumplimiento de lo señalado en el artículo 131 superior, específicamente en cuanto este designó servicio registral como un servicio público no esencial y la norma en cuestión lo elevó a servicio público esencial. Restringiendo de tajo el derecho laborales de los</p>	<p>y Registro.</p>

Objeto de la ley anual del presupuesto/materia dominante	Objeto del artículo 129 de la Ley 1579 de 2021 ¿es una medida de ejecución del presupuesto?	Conexión temática	Conexión causal	Conexión teleológica	Conexión sistemática	Temporalidad	Tema	Finalidad
<p><i>autorizar los gastos del Estado, de acuerdo con los objetivos trazados en el respectivo plan de desarrollo al cual se encuentra sometido el presupuesto. (iv) El presupuesto goza de fuerza restrictiva, lo que significa no solo que el Congreso debe definir el monto máximo del gasto estatal, sino también, apropiar las partidas para un fin específico, de manera que éstas sean ejecutadas por el Gobierno de acuerdo con lo prescrito en la ley de presupuesto. (v) La ley anual de presupuesto tiene, en sentido material, un contenido normativo específico y propio, en cuanto sus disposiciones se erigen en auténticas autorizaciones para efectos</i></p>	<p><i>registro.</i></p>	<p><i>2021.</i></p>	<p><i>vivienda rural, así como otros de similar naturaleza dispuestos en la presente Ley.</i></p>	<p><i>impacto presupuestal es \$0, ya que se enlaza ese artículo al 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></p>	<p><i>temas registrales, en lugar de hacer parte de una norma que decreta el presupuesto para una vigencia fiscal específica.</i></p>		<p><i>servidores de la Superintendencia de Notariado y registro y de paso violando el principio de unidad de materia contenido en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, y los artículos 53, 55, 56 y 93 de la Constitución y los convenios 87, 98 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificados por el Estado Colombiano, (bloque de constitucionalidad</i></p>	

Objeto de la ley anual del presupuesto/materia dominante	Objeto del artículo 129 de la Ley 1579 de 2021 ¿es una medida de ejecución del presupuesto?	Conexión temática	Conexión causal	Conexión teleológica	Conexión sistemática	Temporalidad	Tema	Finalidad
<p><i>de decretar gastos y en verdaderas prohibiciones al Gobierno, pues éste no puede superar los límites de gastos aprobados por el legislador ni otorgarles una destinación distinta a las partidas aprobadas; (vi) La ley de presupuesto tiene un alcance temporal y, en consecuencia, su vida jurídica se encuentra limitada a la vigencia fiscal respectiva que comienza a contarse el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año; (vii) La ley anual de presupuesto debe ceñirse a los principios y normas orgánicas del Presupuesto, cuya transgresión lleva consigo la violación de los artículos 151 y 352 de la Constitución Política. (viii) la ley anual de presupuesto se compone de tres partes:</i></p>							<p><i>ad a la luz de los artículos 53 y 93 superiores)</i></p>	

Objeto de la ley anual del presupuesto/materia dominante	Objeto del artículo 129 de la Ley 1579 de 2021 ¿es una medida de ejecución del presupuesto?	Conexión temática	Conexión causal	Conexión teleológica	Conexión sistemática	Temporalidad	Tema	Finalidad
<p>1) el presupuesto de rentas, que contiene la estimación de los ingresos, 2) el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, que autoriza los gastos, y; 3) las disposiciones generales. (ix) la función específica de las disposiciones generales es la de facilitar y agilizar la correcta ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, razón por la cual a dichas normas se les ha reconocido un contenido instrumental, lo que significa que deben circunscribirse al cumplimiento de su objetivo y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasen temporal, temática o finalísimamente su materia propia. (x) Dado su carácter instrumental,</p>								

Objeto de la ley anual del presupuesto/materia dominante	Objeto del artículo 129 de la Ley 1579 de 2021 ¿es una medida de ejecución del presupuesto?	Conexión temática	Conexión causal	Conexión teleológica	Conexión sistemática	Temporalidad	Tema	Finalidad
<p><i>las disposiciones generales no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia, pues ello desbordaría el ámbito propio de la ley anual como es el de modificar el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal. Tampoco pueden derogar o modificar normas orgánicas o sustantivas, pues perderían su condición de herramientas destinadas a asegurar la ejecución del presupuesto aprobado, convirtiéndose en medidas portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico.»</i></p>								

#### IV. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 241 de la Constitución Política, numeral 4.

#### V. NOTIFICACIONES

La accionante recibirá notificaciones en el correo: [luisafern7@gmail.com](mailto:luisafern7@gmail.com) o [luisafern7@hotmail.com](mailto:luisafern7@hotmail.com). Teléfono número 3105634417.

Del (a) señor (a) Magistrado (a).



Luisa Fernanda Ballén Martínez  
51.968.808