



COMUNICADO 06
Marzo 5 y 6 de 2025

El Comunicado 6 contiene tres decisiones. Se relacionan sus radicados y principales ejes temáticos:

Sentencia C-076/25 (Corte Constitucional devolvió al Congreso de la República, para su archivo, el proyecto de ley que institucionaliza el día sin IVA como política de Estado, que había sido objetado por el Gobierno nacional).

Sentencia C-079/25 (Corte Constitucional declaró la inexecutable del artículo 129 de la Ley 2159 de 2021)

Sentencia C-080/25 (Corte declaró executable el artículo 410a de la ley 599 de 2000, por la cual se expide el código penal", adicionado por el artículo 27 de la ley 1474 de 2011)

Sentencia C-076/25 (marzo 5)
M.P. Juan Carlos Cortés González
Expediente OG-166

Corte Constitucional devolvió al Congreso de la República, para su archivo, el proyecto de ley que institucionaliza el día sin IVA como política de Estado, que había sido objetado por el Gobierno nacional. Esta decisión la adoptó al concluir que no tenía competencia para estudiar las objeciones gubernamentales, por cuanto en la Cámara de Representantes el informe de la Comisión Accidental que propuso el rechazo de aquellas no alcanzó la mayoría constitucional requerida para su aprobación

1. Proyecto de ley objetado

"Ley No. ____

'POR MEDIO DEL CUAL SE INSTITUCIONALIZA EL DÍA SIN IVA COMO POLÍTICA DE ESTADO PARA PROTEGER EL PODER ADQUISITIVO DE LOS HOGARES Y ESTIMULAR LA ECONOMÍA COLOMBIANA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES'

El Congreso de Colombia,

DECRETA

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto institucionalizar como política de Estado la medida del Día sin IVA y establecer parámetros para garantizar su aplicación y evaluación, con el propósito de proteger el poder adquisitivo de los hogares y estimular la economía colombiana.

ARTÍCULO 2°. DÍAS SIN IVA. El Gobierno nacional podrá decretar hasta tres (3) días del año como "Días sin IVA" en el cual se encontrarán exentos del impuesto sobre las ventas (IVA), sin derecho a devolución y/o compensación del IVA, sin perjuicio de los derechos del consumidor contemplados en la Ley 1480 de 2011; determinados bienes muebles alta relevancia y necesidad para la población que sean enajenados dentro del territorio nacional, bien sea en establecimientos comerciales físicos o a través de comercio electrónico. En estos días se incluirán bienes e insumos para la producción del sector agropecuario.

Con el objetivo de impulsar el consumo de productos nacionales y la producción nacional, el Gobierno nacional incluirá dentro de la definición de los bienes, productos que sean fabricados o ensamblados en Colombia o que el 50% de su contenido se haya producido en el país.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional podrá definir mediante decreto las fechas de los días del año en que operará la exención en el Impuesto sobre las Ventas (IVA) y el tipo de bienes sobre los cuales aplicará esta medida disponiendo preferentemente:

a) Elementos de aseo personal, como jabones, champú, toallas, etc. En cantidades máximas de hasta 6 artículos, cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a cinco (5) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas – IVA.

b) Elementos y utensilios de cocina, como ollas, sartenes, cucharones, cuchillos, cucharas, electrodomésticos de cocina,

etc. Donde las cantidades estén definidas hasta por 3 elementos por cada especie, cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a cincuenta (50) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas – IVA.

c) Elementos de aseo del hogar, como jabones, desinfectantes, ambientadores, etc. En cantidades hasta 6 artículos, cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a cinco (5) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas – IVA.

d) Vestuario y complementos de vestuario, como camisas, vestidos, zapatos, etc, en cantidades no inferior a 2 unidades por artículo, cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a cincuenta (50) UVT, sin incluir el Impuestos sobre las Ventas – IVA.

e) Electrodomésticos, en cantidades no inferior a una (1) unidad por artículo cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a ochenta (80) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas – IVA.

f) Elementos deportivos, en cantidades no inferior a dos (2) unidades por artículo, cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a ochenta (80) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas – IVA.

g) Juguetes y juegos, en cantidades no superiores a dos (2) unidades por artículo, cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a diez (10) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas – IVA.

h) Útiles escolares, en cantidades no superiores a 2 unidades por artículo, cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a cinco (5) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas – IVA.

i) Tecnología, cómo celulares, tablets, computadores, relojes y similares, en cantidades no superiores a 2 unidades por artículo, cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a ciento veinte (120) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas – IVA.

j) Elementos de seguridad del motociclista, como cascos, guantes, chaquetas,

pantalones, entre otros: en cantidades de hasta 2 unidades, cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a cincuenta (50) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas – IVA.

k) Bienes e insumos para el sector agropecuario, en cantidades no superiores a 2 unidades por artículo, cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a ochenta (80) UVT, sin incluir el impuesto sobre las ventas – IVA.

l) Tiquetes de transporte aéreo y terrestre, en cantidades no superiores a tres (3) pasajes por comprador, sin cuantía del valor.

m) Alojamiento en Hoteles, Hostales, Casa de huéspedes, Apartamentos y casas de vacaciones, que esté debidamente inscritos en el registro nacional de turismo, hasta por tres noches, sin cuantía de valor.

n) Productos cosméticos y dermatológicos para hombre y mujer, en cantidades no superiores a 3 unidades por artículo, cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a veinte (20) UVT, sin incluir el impuesto sobre las ventas – IVA.

Y demás artículos que disponga el gobierno nacional, con el fin de que se estimule la actividad comercial y reactive la economía.

Parágrafo 2°. Las fechas de los días del año en que se operará la exención en el impuesto sobre las ventas (IVA), se harán con un intervalo mínimos de tres (3) meses entre una y la otra.

Parágrafo 3°. El consumidor podrá adquirir tantas unidades del mismo artículo o servicios, como se indican en el parágrafo 1° de este artículo, y tratándose de productos que vienen en pares, se entenderá que ese par corresponde a una unidad.

Parágrafo 4°. Solamente podrá decretarse el día o los 3 días sin IVA, siempre que se demuestre la sustitución de fuente que genere el impacto fiscal de dicha medida o previo concepto del Ministerio de Hacienda y DIAN.

Parágrafo 5°. Para zonas de frontera otórguese hasta 5 días sin IVA en el año, en el cual se encontrarán exentos del impuesto sobre las ventas IVA, sin derecho a devoluciones y/o compensación.

ARTÍCULO 3°. EVALUACIÓN DÍAS SIN IVA. El Gobierno nacional elaborará y publicará cada año un informe sobre el balance e impacto de la realización de las jornadas de Día sin IVA que se desarrollen en la respectiva vigencia fiscal. Este informe incluirá datos sobre el impacto en materia de pobreza, desigualdad de ingresos, análisis de la capacidad adquisitiva de los colombianos, ventas, empleo, consumo de productos nacionales, actividad económica, formalización empresarial, formalización tributaria, y sobre los efectos de la jornada en el recaudo de IVA y otros impuestos nacionales y territoriales aplicables a bienes y servicios no amparados por la exención y será presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público ante las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes del Congreso de la República.

ARTÍCULO 4°. Los establecimientos comerciales físicos o a través de comercio electrónico no podrá incrementar el precio de los productos señalados en esta ley en un término de siete días hábiles antes de los denominados "Días sin IVA", so pena de recibir sanciones de carácter civil, comercial, y/o penal, impartidos por las autoridades administrativas y/o judiciales correspondientes.

ARTÍCULO 5°. La presente Ley rige a partir de su sanción y promulgación, y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias"

2. Decisión

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión de términos decretada dentro del presente proceso mediante Auto 1833 del 6 de noviembre de 2024.

SEGUNDO. INHIBIRSE, por falta de competencia, de conocer las objeciones gubernamentales al proyecto de ley n.º 100 de 2022 Cámara, 140 de 2023 Senado “Por medio de la cual se institucionaliza el día sin IVA como política de Estado para proteger el poder adquisitivo de los hogares y estimular la economía colombiana, y se dictan otras disposiciones”.

TERCERO. REMITIR al Congreso de la República el expediente de la referencia con la sentencia correspondiente, para que sea archivado el proyecto de ley n.º 100 de 2022 Cámara, 140 de 2023 Senado “Por medio de la cual se institucionaliza el día sin IVA como política de Estado para proteger el poder adquisitivo de los hogares y estimular la economía colombiana, y se dictan otras disposiciones”.

3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

A la Corte Constitucional le correspondió el estudio de las objeciones gubernamentales formuladas en relación con el proyecto de ley n.º 100 de 2022 Cámara, 140 de 2023 Senado “Por medio de la cual se institucionaliza el día sin IVA como política de Estado para proteger el poder adquisitivo de los hogares y estimular la economía colombiana, y se dictan otras disposiciones”. A juicio del Gobierno, la propuesta legislativa era inconstitucional por dos razones. En primer lugar, porque viola el artículo 154 de la Constitución pues crea un beneficio tributario de carácter nacional y una regulación en ese sentido está sujeta a la iniciativa o al aval del Gobierno nacional, lo cual no habría ocurrido en el presente caso. En segundo lugar, porque no se satisfizo la exigencia de realizar el análisis de impacto fiscal frente a iniciativas que consagran beneficios tributarios.

Previo al estudio de fondo sobre las objeciones, la Corte procedió a verificar su competencia para estudiar el asunto. Frente a ello, concluyó que el Gobierno nacional formuló en forma debida y oportuna las objeciones por inconstitucionalidad. No obstante, en cuanto a la insistencia en la aprobación del proyecto por parte de las cámaras legislativas, constató que, aunque en el Senado el informe que rechazó las objeciones obtuvo la mayoría exigida en la Constitución, en la plenaria de la Cámara de Representantes aquel no se aprobó por la mitad más uno de sus miembros para el efecto.

Ante la situación advertida, la Corte concluyó, con base en su jurisprudencia, que carece de competencia para pronunciarse sobre las objeciones gubernamentales, por cuanto se incumplió la exigencia constitucional de que la insistencia sea presentada de manera coincidente y uniforme por el Senado de la República y por la Cámara de Representantes. En particular, el artículo 200 de la Ley 5.ª de 1992 prevé que ante la discrepancia de las cámaras en torno a si las objeciones se consideran fundadas o no, procede el archivo del proyecto. En consecuencia, como en este caso no se configuró la voluntad de la Cámara de Representantes para rechazar las objeciones del Gobierno nacional, la Corte se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo y remitió el expediente con la sentencia al Congreso de la República, para que se archive el proyecto de ley.

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

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

1. Normas demandadas

LEY 2159 DE 2021

(noviembre 12)

Diario Oficial No. 51.856 de 12 de
noviembre de 2021

<Rige a partir del 1 de enero de 2022>

PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA

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

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

[...]

CAPÍTULO V.

DISPOSICIONES VARIAS.

[...]

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

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

2. Decisión

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

3. Síntesis de los fundamentos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sentencia C-080/25 (marzo 6)
M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera
Expediente D-15954

Corte declaró exequible el artículo 410a de la ley 599 de 2000, por la cual se expide el código penal”, adicionado por el artículo 27 de la ley 1474 de 2011

1. Norma demandada

“Artículo 410A. Adicionado por la Ley 1474 de 2011, artículo 27. Acuerdos restrictivos de la competencia. El que en un proceso de licitación pública, subasta pública, selección abreviada o concurso se concertare con otro con el fin de alterar ilícitamente el procedimiento contractual, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de doscientos (200) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilidad para contratar con entidades estatales por ocho (8) años.

Parágrafo. El que en su condición de delator o clemente mediante resolución en firme obtenga exoneración total de la multa a imponer por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio en una investigación

por acuerdos anticompetitivos en un proceso de contratación pública obtendrá los siguientes beneficios: reducción de la pena en una tercera parte, un 40% de la multa a imponer y una inhabilidad para contratar con entidades estatales por cinco (5) años”.

2. Decisión

ÚNICO. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 410A de la Ley 599 de 2000, “por la cual se expide el Código Penal”, adicionado por el artículo 27 de la Ley 1474 de 2011, en relación con el cargo por la presunta vulneración del principio de legalidad estricta o tipicidad en materia penal, de conformidad con las consideraciones de esta providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

Un ciudadano presentó demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 410A de la Ley 599 de 2000, adicionado por el artículo 27 de la Ley 1474 de 2011. Argumentó que la disposición acusada vulneraba el principio de legalidad estricta, consagrado en los artículos 6º, 28 y 29 de la Constitución Política y 9º de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos. Esto, porque, en su criterio, la expresión “alterar ilícitamente” es abiertamente indeterminada e impide comprender con exactitud qué conductas están castigadas y cuáles no.

En criterio del demandante, la indeterminación de la conducta sancionable era insuperable porque el ordenamiento jurídico no define el término “alterar ilícitamente”. Además, el demandante sostuvo que el alcance de la ilicitud no podía precisarse razonablemente por medio de la remisión a otras normas de carácter extrapenal. Esto, porque el artículo 410A del Código Penal no satisfacía los requisitos de los tipos penales en blanco desarrollados por la jurisprudencia constitucional. Al respecto, señaló que el tipo penal demandado (i) no especifica de forma expresa a qué normas debería remitirse el intérprete (normas de la contratación estatal o régimen de protección de la libre competencia) y (ii) aun si se aceptara que era posible remitirse a las normas del régimen de protección de la libre competencia, estas normas no permiten al intérprete determinar inequívocamente el alcance de la conducta sancionada.

La Corte concluyó que el artículo 410A del Código Penal no vulnera el principio de legalidad estricta o tipicidad.

La Sala Plena reiteró que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la Constitución Política permite que, al tipificar una conducta por medio de

tipos penales en blanco, el legislador utilice términos de una relativa indeterminación semántica, cuyo significado está desarrollado o precisado en otra norma extrapenal, de rango legal (remisión propia) o infra legal (remisión impropia). Estas normas extrapenales -normas de remisión- se integran al tipo penal y conforman, en conjunto, el precepto. Con todo, recordó que la jurisprudencia constitucional ha reiterado que los tipos penales en blanco de remisión propia deben satisfacer tres estrictos requisitos que condicionan su validez constitucional: (i) la norma de remisión debe ser claramente identificable, (ii) la norma de remisión debe existir y formar parte del ordenamiento jurídico al momento de realizarse la conducta y de llevarse a cabo el proceso de adecuación típica; y (iii) la norma de remisión debe permitir al intérprete determinar con razonable precisión, claridad y previsibilidad el alcance de la conducta penalizada.

La Sala Plena estimó que el artículo 410A del Código Penal preveía un tipo penal en blanco, porque la expresión “alterar ilícitamente” era una fórmula de reenvío normativo al artículo 47.9 del Decreto 2153 de 1992, el cual prohíbe los acuerdos restrictivos de la competencia en procesos de contratación pública (acuerdos colusorios). En criterio de la Sala Plena, la norma demandada preveía un tipo de remisión propia porque, conforme a la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa, el Decreto 2153 de 1992 es un decreto con fuerza material de ley.

Contrario a lo sostenido por el demandante, la Sala Plena encontró que el tipo penal demandado satisfacía los requisitos desarrollados por la jurisprudencia constitucional para los tipos penales en blanco de remisión propia. Esto, por tres razones:

Primero. La norma de remisión era identificable de forma clara. La Sala Plena encontró que la remisión al artículo 47.9 del Decreto 2153 era clara porque: (i) el nomen iuris del tipo penal es, justamente, “acuerdos restrictivos de la competencia”, (ii) el tipo penal demandado sanciona, exclusivamente, la concertación con finalidad de alteración ilícita en procesos de contratación con el Estado, en particular, procesos de licitación pública, subasta pública, selección abreviada o concurso; y (iii) el parágrafo del artículo 410A del Código Penal introduce beneficios penales a quien “en su condición de delator o clemente mediante resolución en firme obtenga exoneración total de la multa a imponer por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio en una investigación por acuerdo anticompetitivos en un proceso de contratación pública”. Por lo demás, (iv) la Sala Plena constató que los antecedentes legislativos de la Ley 1474 de 2011 confirmaban que el legislador estableció el tipo penal con el propósito de sancionar penalmente los acuerdos anticompetitivos en procesos de contratación pública, también denominados acuerdos colusorios.

Segundo. La Sala Plena constató que la norma de remisión -el artículo 47.9 del Decreto 2153 de 1992- era anterior a la tipificación del tipo penal. Con todo, la Sala Plena resaltó que, si en el futuro el legislador modifica esta disposición, el proceso de adecuación típica deberá llevarse a cabo a partir de la norma existente al momento de la realización de la conducta.

Tercero. La norma de remisión permite determinar de forma clara y precisa el alcance de la conducta sancionable. Esto, porque (i) el artículo 47.9 del Decreto 2153 de 1992 prohíbe de forma expresa los acuerdos restrictivos de la competencia en procesos de contratación pública (acuerdos colusorios). Además, (ii) la Sala Plena resaltó que la definición y los elementos de estos acuerdos han sido desarrollados de forma consistente por la Superintendencia de Industria y Comercio. A juicio de la Corte, estos referentes normativos permiten superar la indeterminación semántica moderada del tipo. Lo anterior, porque precisan el alcance de la expresión "alterar ilícitamente", lo que dota el proceso de adecuación típica de un grado razonable de previsibilidad y objetividad y garantiza que un destinatario promedio pueda comprender el contenido y alcance de la conducta punible.

Por lo demás, la Sala Plena resaltó que el régimen general de la contratación estatal define los principios (moralidad, transparencia, igualdad etc.) y reglas aplicables a los procesos de licitación pública, subasta pública, selección abreviada o concurso. Esto implica, según la Corte, que, sin perjuicio de la remisión al artículo 47.9 del Decreto 2153 de 1992, el tipo penal naturalmente debe interpretarse de forma sistemática con las normas de la contratación estatal.

Con fundamento en estas consideraciones, la Sala Plena resolvió declarar la exequibilidad del artículo 410A de la Ley 599 de 2000, "por la cual se expide el Código Penal", adicionado por el artículo 27 de la Ley 1474 de 2011, en relación con el cargo por la presunta vulneración del principio de legalidad estricta o tipicidad en materia penal.

El magistrado **José Fernando Reyes Cuartas aclaró el voto.**



Jorge Enrique Ibáñez Najjar
Presidente
Corte Constitucional de Colombia