



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado N°: 1200OAJ-2024-000068-IE  
No. Caso: 968833  
Fecha: 23-02-2024 17:09:29  
TRD:  
Rad. Padre: 2500DGC-2024-0000383-IE

## MEMORANDO

Bogotá D. C.

PARA: LUISA CRISTINA BURBANO GUZMÁN  
Dirección De Gestión Catastral

DE: JEFE DE OFICINA

ASUNTO: Atención de trámites radicados con anterioridad a la entrada en vigencia de los Títulos IV y V de la Resolución 1040 de 2023

Cordial saludo Ingeniera Luisa Cristina.

De conformidad con la consulta elevada a esta Oficina Asesora Jurídica mediante el memorando del asunto, emitimos pronunciamiento de conformidad con las funciones establecidas para la Oficina Asesora Jurídica en los numerales 2 y 8 del artículo 12 del Decreto 846 del 29 de julio de 2021 "Por el cual se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi", en los términos establecidos en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, según el cual, por regla general, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

En el mismo sentido, se considera pertinente precisar que, esta Oficina Asesora Jurídica no resuelve casos concretos, por ende, no define derechos, no asigna obligaciones, ni tampoco establece responsabilidades, sino que conceptúa jurídicamente sobre un punto materia de cuestionamiento, duda o desacuerdo que ofrezca la interpretación, alcance y/o aplicación de una norma jurídica o la resolución de una situación fáctica genérica relacionada con el objeto y misionalidad del IGAC.

En este orden, realizamos las siguientes consideraciones:

### I. Problema Jurídico y/o consulta.

Recibimos memorando interno N° 2500DGC-2024-0000383-IE suscrito por la Directora de Gestión Catastral en la cual solicita:

*(...) En consideración con la importancia que reviste dentro del proceso de conservación catastral que en este momento está siendo ejecutado por nuestras direcciones territoriales, para la atención de trámites radicados con anterioridad a la entrada en vigencia de los Títulos IV y V de la Resolución 1040 de 2023, desde este despacho se considera prioritario contar con concepto jurídico de lo siguiente:*

*Teniendo en cuenta que, la norma antes citada no definió dentro de su contenido artículo de transición para su adopción, solicitamos concepto formal respecto de la normatividad aplicable para lo que refiere a la determinación de inscripciones catastrales de lo normado en el capítulo 6 del título IV de esta resolución. (...)*

De lo anterior, a continuación, se expondrán unas orientaciones jurídicas generales respecto a las normas que regulan el asunto consultado, así como jurisprudencia, las cuales, la Dirección de Gestión Catastral como dependencia interesada podrá aplicar, de acuerdo con las circunstancias de modo, tiempo y lugar del en caso concreto.

## II. Marco Jurídico.

- Ley 1564 del 12 de julio de 2012, “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.”.
- Resolución IGAC 1149 del 19 de agosto de 2021, “Por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito”.
- Resolución IGAC 1040 del 8 de agosto de 2023, “Por medio de la cual se expide la resolución única de la gestión catastral multipropósito”.

## III. Consideraciones de la Oficina Asesora Jurídica.

Previo a emitir el concepto solicitado, realizaremos un análisis de la normatividad, jurisprudencia que aplica sobre el tema consultado, esto es, transitoriedad de normas, derechos adquiridos y efectos de la ley en el tiempo.

### TRANSITORIEDAD DE NORMAS

En primer lugar, resulta relevante precisar que, en sede de consulta, esta Oficina Asesora Jurídica no hace pronunciamiento alguno en términos de pertinencia, conveniencia o validez; así que, en el marco de las funciones establecidas en el artículo 12 del Decreto 846 de 2021, a esta dependencia le corresponde brindar orientaciones jurídicas generales respecto del marco jurídico aplicable al tema o asunto objeto de consulta como se ha expuesto en las líneas anteriores, reiterando que no son vinculantes, ni de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Dicho esto, debemos iniciar nuestro análisis con las reglas de tránsito o transitoriedad de la legislación expedida, tema que es de relevancia en nuestro estudio, pues consultadas diferentes disposiciones normativas, las mismas, han regulado lo pertinente en la forma en la cual entrará a regir la nueva norma, *verbigracia*, artículo 625 del Código General del Proceso, artículo 308 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 263 del Código General Disciplinario, entre otras.

En ese contexto surgen las “normas de transición”, variedad específica de reglas jurídicas que, prima facie, permiten de forma temporal y excepcional continuar aplicando un régimen, una norma o una disposición en favor de quien ha radicado ante cualquier autoridad administrativa con anterioridad a la entrada en vigencia de la norma un trámite o solicitud.

## DERECHOS ADQUIRIDOS

En relación con este tema debemos diferenciar tres conceptos, a saber, derecho adquirido, expectativa legítima y mera expectativa, los cuales han sido desarrollados por el órgano de cierre administrativo, de la siguiente forma:

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Expediente 25000-23-25-000-2011-00849-01(3592-16) Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS.

### *DERECHO ADQUIRIDO, EXPECTATIVA LEGÍTIMA, MERA EXPECTATIVA – Diferencias*

*Existe un derecho adquirido cuando se cumplieron todos los requisitos que exige la normativa vigente que lo regula, lo que implica que ingresa de manera definitiva al patrimonio de su titular y no puede ser desconocido por el cambio de regulación. Hay expectativa legítima cuando la persona no cumplió con tales presupuestos y la norma deja de estar vigente; empero, estaba próximo a lograrlo, caso en el cual se le protege del cambio brusco de legislación a través de normas de transición que garanticen que pueda obtener su derecho. Y las meras expectativas no son sujetos de protección inmediata, en la medida que son situaciones en curso que no pueden impedir el cambio de regulación.*

Visto lo anterior es claro que en el caso que nos ocupa y al ser la gestión catastral un trámite especial, no puede darse una interpretación ambigua o amplia de la norma, atribuyendo derechos que sí y solo si se adquieren al finalizar el procedimiento requerido.

## EFFECTOS DE LA LEY EN EL TIEMPO

Para nuestro caso, debe ponerse de presente que la ley, por razón de su efecto general inmediato, cobija situaciones jurídicas en curso, es decir, aquellas que venían desarrollándose con anterioridad a su promulgación y que continúan desdoblándose bajo su imperio. Esa aplicación de la ley nueva a las situaciones jurídicas que vienen del pasado se concreta a los efectos y a la extensión del derecho respectivo, que quedan sometidos al marco normativo que ella establece, sin que ello implique retroactividad. Es lo que la jurisprudencia ha denominado retrospectividad.

La retrospectividad de la ley, en efecto, es un fenómeno que se presenta cuando la norma se aplica, desde que entra en vigor, a situaciones que han estado gobernadas por una norma anterior, pero cuyos efectos jurídicos no se han consolidado al momento de entrar a regir la nueva disposición normativa.

Ciertamente, cuando no se trata de situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la ley anterior, sino de aquellas que están en curso en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ni de derechos adquiridos en ese momento, sino de simples expectativas, la nueva ley es aplicable a ellas.

## DEL CASO EN CONCRETO

La consulta realizada de forma general se refiere a la aplicación de la Resolución IGAC 1149 de 2021 para los trámites iniciados bajo su vigencia, pero que se resolverán en la vigencia 2024, esto teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 8.4 de la Resolución IGAC 1040 de 2023 que dice:

*“(...) La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial, con excepción de lo dispuesto en los Títulos IV y V que tratan sobre los procesos de la gestión catastral multipropósito y las especificaciones técnicas de producto de la base de datos catastral, que regirán a partir el 01 de enero de 2024. (...)”*

En primera instancia se debe tener en cuenta que, la Resolución IGAC 1040 de 2023 no contempló un término y/o periodo de transición, siendo esto importante por cuanto como se observará, cuando la norma nueva no contempla expresamente la aplicación temporal especial, se debe regir por la normatividad general.

Así, según lo normado en el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, que modificó el artículo 40° de la Ley 153 de 1887, se estableció que:

*“(...) Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.*

*Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.”*

En este orden de ideas, tanto el aspecto sustancial, así como el puramente procesal, se deben regir por la nueva norma, exceptuando en el aspecto procedimental lo siguiente, que se rige por la norma anterior:

-  Recursos interpuestos.
-  Práctica de pruebas decretadas.
-  Audiencias convocadas.
-  Términos iniciados.
-  Incidentes en curso.
-  Notificaciones que se estén surtiendo.

En casos excepcionales como los arriba referidos, la norma expuesta consagra expresamente que se rigen en su trámite con la norma vigente al momento de su decreto, presentación o inicio de la actuación y lógicamente al momento de presentar la solicitud; todo lo demás, se rige por

la nueva norma, es decir la vigente al momento del trámite y decisión, para el tema objeto de consulta la Resolución IGAC 1040 de 2023.

Este planteamiento, se encuentra acorde con lo expuesto jurisprudencialmente por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, para lo cual traemos apartes extensos de pronunciamientos en tal sentido así:

■ “(...) b) Los fenómenos de aplicación de la ley en el tiempo

*De conformidad con los artículos 52 y 53 de la Ley 4 de 1913<sup>[16]</sup>, la vigencia de la ley comienza con su promulgación o inserción en el Diario Oficial, y sus efectos vinculantes inician dos meses después de promulgada, a menos que la propia ley “fije el día en que deba principiar a regir, o autorice al Gobierno para fijarlo, en cuyo caso principiará a regir la ley el día señalado.”*

*A su turno, la parte primera de la Ley 153 de 1887<sup>[17]</sup>, que en su artículo 49 derogó el artículo 13 del Código Civil, prescribe las reglas generales para resolver los conflictos en la aplicación de las leyes en el tiempo, entre las cuales se contemplan (i) el principio de prevalencia general de la ley posterior sobre la anterior, (ii) la regla de que las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene, (iii) el efecto general inmediato de las leyes, (iv) la subsistencia del estado civil adquirido conforme a la ley anterior pero con arreglo a la ley posterior en cuanto al ejercicio de derechos y obligaciones inherentes a dicho estado, (v) la conservación de derechos reales constituidos bajo ley anterior pero con sujeción al imperio de la ley nueva en cuanto a su ejercicio, cargas y extinción, (vi) la validez de los contratos celebrados bajo ley anterior con sometimiento de sus efectos a la ley nueva, y (vii) la preferencia de la ley preexistente favorable en materia penal, entre otros.*

*Por su parte, el Constituyente de 1991 no dejó de lado la cuestión de la aplicación de la ley en el tiempo, y en el artículo 58 Superior consagró el efecto no retroactivo de las leyes al enunciar que se garantizan los derechos adquiridos con justo título, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Ello, claro está, sin perjuicio del principio de favorabilidad penal previsto en el inciso 3º del artículo 29 de la Carta, a cuyo tenor “en materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*

*A partir de este contexto, se tiene que, en principio las normas que integran el ordenamiento jurídico rigen con efecto general e inmediato para los actos, hechos o situaciones jurídicas que tienen lugar con posterioridad a su entrada en vigencia. No obstante, ante tránsitos normativos, los operadores jurídicos se enfrentan a escenarios en los que se abre paso la aplicación de las normas con distintos efectos en el tiempo.*

*La retroactividad se configura cuando una norma se aplica a las situaciones que se consolidaron con anterioridad a su entrada en vigencia<sup>[18]</sup>. La irretroactividad de la legislación implica, entonces, la imposibilidad genérica de afectar situaciones jurídicas consolidadas antes de la entrada en vigencia de una disposición nueva<sup>[19]</sup>. El alcance de esta proscripción –que, como se vio, cuenta con fundamento constitucional– se plasma en que la nueva disposición no tiene vocación para afectar hechos o consecuencias*

*jurídicas que se han formado válidamente al amparo de una ley anterior, como garantía de seguridad jurídica. En consecuencia, la excepcional aplicación retroactiva de una norma sólo puede tener lugar por expresa disposición del legislador –en tanto productor de la norma–, jamás al arbitrio del juez.*

*La ultractividad<sup>[20]</sup> consiste en la aplicación de una norma que ha sido expresa o tácitamente derogada a situaciones de hecho que, si bien tuvieron lugar durante su vigencia, por el efecto general e inmediato de las leyes, en la actualidad sus efectos se encuentran cobijados por una nueva disposición jurídica. De este modo, aunque la nueva ley es de aplicación inmediata, en virtud del fenómeno de la ultractividad se admite la pervivencia de la normatividad anterior con el objetivo de preservar las pretéritas condiciones de adquisición y extinción de una determinada relación jurídica, en beneficio de los derechos adquiridos y las legítimas expectativas de quienes se rigieron por la norma derogada<sup>[21]</sup>.*

*El fenómeno de la retrospectividad, por su parte, es consecuencia normal del efecto general e inmediato de la ley, y se presenta cuando las normas se aplican a situaciones que si bien surgieron con anterioridad a su entrada en vigencia, sus efectos jurídicos no se han consolidado al momento en que cobra vigor la nueva ley. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que “el efecto en el tiempo de las normas jurídicas es por regla general, su aplicación inmediata y hacia el futuro, ‘pero con retrospectividad, [...] siempre que la misma norma no disponga otro efecto temporal...’. De este modo, ‘aquello que dispone una norma jurídica debe cumplirse de inmediato, hacia el futuro y con la posibilidad de afectar situaciones que se han originado en el pasado (retrospectividad), es decir, situaciones jurídicas en curso al momento de entrada en vigencia de la norma’<sup>[22]</sup>.*

*Este fenómeno ha sido abordado por este Tribunal como un “límite a la retroactividad, asociando su propósito a la satisfacción de los principios de equidad e igualdad en las relaciones jurídicas de los asociados, y a la superación de aquellas situaciones marcadamente discriminatorias y lesivas del valor de la justicia que consagra el ordenamiento jurídico colombiano, de conformidad con los cambios sociales, políticos y culturales que se suscitan en nuestra sociedad.”<sup>[23]</sup>*

*En desarrollo de esta postura jurisprudencial, la Corte Constitucional ha precisado los contornos que separan la retroactividad de la retrospectividad, teniendo en cuenta la necesidad de armonizar el principio de respeto por los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas con el imperativo constitucional de allanar situaciones de desigualdad incompatibles con los postulados del Estado social de derecho:*

*“Esta restricción general a que las normas sean aplicadas de manera retroactiva evita que se entrometa en la producción de efectos frente a hechos consumados, es decir, aquellas situaciones que se produjeron, cumplieron y quedaron terminados en vigencia de una norma anterior, por lo que al tratarse de hechos que fueron ya resueltos conforme a la regla antigua deberán ser acatados por la nueva, a pesar de tener consecuencias diferentes; sin embargo esta Corte ha sido clara en señalar que ‘cuando se trata de situaciones jurídicas en curso, que no han generado situaciones consolidadas ni derechos adquiridos en el momento de entrar en vigencia la nueva*

ley, ésta entra a regular dicha situación en el estado en que esté, sin perjuicio de que se respete lo ya surtido bajo la ley antigua<sup>[24]</sup>.<sup>[25]</sup>

*De acuerdo con lo expuesto, y conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, se puede concluir que las reglas de derecho sobre aplicación de la ley en el tiempo son las siguientes: "(i) por regla general las normas jurídicas se aplican de forma inmediata y hacia el futuro, pero con retrospectividad; (ii) el postulado de irretroactividad de la ley implica que una norma jurídica no tiene prima facie la virtud de regular situaciones jurídicas que se han consumado con arreglo a normas anteriores; (iii) la aplicación retrospectiva de una norma jurídica comporta la posibilidad de afectar situaciones fácticas y jurídicas que se han originado con anterioridad a su vigencia, pero que aun no han finalizado al momento de entrar a regir la nueva norma, por encontrarse en curso la aludida situación jurídica y; (iv) tratándose de leyes que se introducen en el ordenamiento jurídico con el objeto de superar situaciones de marcada inequidad y discriminación (tuitivas), el juzgador debe tener en cuenta, al momento de establecer su aplicación en el tiempo, la posibilidad de afectar retrospectivamente situaciones jurídicas en curso, en cuanto el propósito de estas disposiciones es brindar una pronta y cumplida protección a grupos sociales marginados.*<sup>[26]</sup>.<sup>1</sup> (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo expuesto por la Corte Constitucional, se puede extraer que, solo en los casos de derechos adquiridos no tiene aplicación un nuevo ordenamiento jurídico y en el caso que se nos plantea, hasta tanto no se expida el acto administrativo catastral (Resolución) que establece la modificación de la información catastral, bien sea por mutaciones, rectificaciones o complementaciones, no se puede hablar de derechos adquiridos y en tal sentido, en el presente año, se debe aplicar para los trámites en curso lo establecido en la Resolución IGAC 1040 de 2023 con las salvedades ya expuestas, más aún cuando el referido acto administrativo no contempló estipulación alguna excepcional para su aplicación y/o el de la norma anterior, en este caso la Resolución IGAC 1149 de 2021.

Por otro lado, citamos la Sentencia de la Corte Constitucional, expediente D-3291, Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso primero del artículo 67 de la Ley 610 de 2000, Actor: Álvaro Pinilla Galvis, Magistrado Ponente: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, del catorce (14) de junio de dos mil uno (2001), la cual indica:

*(...) 4. Con fundamento en las disposiciones superiores anteriormente comentadas, las cuales también estaban consignadas en la Constitución Nacional de 1886 y que delimitan la órbita de libertad de configuración legislativa en la materia, se desarrolló un régimen legal que señaló los principios generales relativos a los efectos del tránsito de legislación, respetando el límite señalado por la garantía de los derechos adquiridos y los principios de legalidad y favorabilidad penal. Dicho régimen legal está contenido en los artículos 17 a 49 de la Ley 153 de 1887 que de manera general, en relación con diversos tipos de leyes, prescriben que ellas rigen hacia el futuro y regulan todas las situaciones jurídicas que ocurran con posterioridad a su vigencia. A contrario sensu, las situaciones jurídicas extinguidas al entrar en vigencia una nueva ley, se rigen por la ley antigua. Ahora bien, cuando no se trata de situaciones jurídicas consolidadas bajo la*

<sup>1</sup> Sentencia C-075/07, Referencia: Expediente T-7.071.794, Acción de tutela formulada por Darío Gómez Suárez contra la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos, del once (11) de julio de dos mil diecinueve (2019).

vigencia de la ley anterior, sino de aquellas que están en curso en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ni de derechos adquiridos en ese momento, sino de simples expectativas, la nueva ley es de aplicación inmediata. La aplicación o efecto general inmediato de la ley es la proyección de sus disposiciones a situaciones jurídicas que están en curso al momento de su entrada en vigencia. El efecto general inmediato de la nueva ley no desconoce la Constitución, pues por consistir en su aplicación a situaciones jurídicas que aun no se han consolidado, no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos.

En cuanto a la proyección futura de los efectos de una ley derogada, (ultraactividad de la ley), el régimen legal general contenido en las normas mencionadas lo contempla para ciertos eventos. La ultraactividad en sí misma no contraviene tampoco la Constitución, siempre y cuando, en el caso particular, no tenga el alcance de desconocer derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, ni el principio de favorabilidad penal.

5. En lo que tiene que ver concretamente con las leyes procesales, ellas igualmente se siguen por los anteriores criterios. Dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. En efecto, todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme. En este sentido, a manera de norma general aplicable al tránsito de las leyes rituales, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, antes mencionado, prescribe lo siguiente:

*Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”*

En concordancia con lo anterior, el artículo 38 de la misma Ley, referente al tránsito de las leyes que regulan relaciones contractuales, indica que todo contrato se rige por las leyes vigentes al momento de su celebración. No obstante, se exceptúan de esta regla “las leyes concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren del contrato.” Y con la misma orientación, en materia procesal civil, el artículo 699 del Código de Procedimiento Civil establece:

*En los procesos iniciados antes, los recursos interpuestos, la práctica de las pruebas decretadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpuso el recurso, se decretaron las pruebas, empezó a correr el término, se promovió el incidente o principió a surtirse la notificación”.*

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, la norma general que fija la ley es el efecto general inmediato de las nuevas disposiciones procesales, salvo en lo referente a los términos que hubiesen empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, las cuales continúan rigiéndose por la ley antigua. Esta norma general, en principio, no resulta contraria a la Constitución pues no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, que es lo que expresamente prohíbe el artículo 58 superior. Sin embargo, su aplicación debe respetar el principio de favorabilidad penal.

6. Con todo, dentro del conjunto de las normas que fijan la ritualidad de los procedimientos, pueden estar incluidas algunas otras de las cuales surgen obligaciones o derechos sustanciales. En efecto, la naturaleza de una disposición no depende del lugar en donde aparece incluida, como puede ser por ejemplo un código de procedimiento, sino de su objeto. Si dicho objeto es la regulación de las formas de actuación para reclamar o lograr la declaración en juicio los derechos sustanciales, la disposición será procedimental, pero si por el contrario ella reconoce, modifica o extingue derechos subjetivos de las partes, debe considerarse sustantiva. Para no contrariar la Constitución, la ley procesal nueva debe respetar los derechos adquiridos o las situaciones jurídicas consolidadas al amparo de este tipo de disposiciones materiales, aunque ellas aparezcan consignadas en estatutos procesales.

7. En relación con el tema que ocupa la atención de la Corte, merece comentario especial la expresión contenida en el artículo 29 de la Constitución Política, según la cual “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio” y el alcance que dicha expresión tiene en relación con los efectos de la leyes procesales en el tiempo. Al respecto, es de importancia definir si dicha expresión puede tener el significado de impedir el efecto general inmediato de las normas procesales, bajo la consideración según la cual tal efecto implicaría que la persona procesada viniera a serlo conforme a leyes que no son “preexistentes al acto que se le imputa.”

En relación con lo anterior, la Corte detecta que la legislación colombiana y la tradición jurídica nacional han concluido que las “leyes preexistentes” a que se refiere la norma constitucional son aquellas de carácter sustancial que definen los delitos y las penas. De esta manera se incorpora a nuestro ordenamiento el principio de legalidad en materia penal expresado en el aforismo latino *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*. Pero la normas procesales y de jurisdicción y competencia, tienen efecto general inmediato. En este sentido, el artículo 43 de la Ley 153 de 1887, recoge la interpretación expuesta cuando indica:

“La ley preexistente prefiere a la ley ex post facto en materia penal. Nadie podrá ser juzgado o penado sino por ley que haya sido promulgada antes del hecho que da lugar al juicio. Esta regla solo se refiere a las leyes que definen y castigan los delitos, pero no a aquellas que establecen los tribunales y determinan el procedimiento, la cuales se aplicarán con arreglo al artículo 40.” (Resalta la Corte)

*El artículo 40 por su parte, como se recuerda, prescribe el efecto general inmediato de la de las leyes procesales en los siguientes términos:*

*“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”*

*8. Ahora bien, a manera de resumen de lo dicho hasta ahora puede concluirse que en materia de regulación de los efectos del tránsito de legislación, la Constitución solo impone como límites el respeto de los derechos adquiridos, y el principio de favorabilidad y de legalidad penal. Por fuera de ellos, opera la libertad de configuración legislativa. Con base en ello, el legislador ha desarrollado una reglamentación general sobre el efecto de las leyes en el tiempo, contenida en la Ley 153 de 1887, según la cual en principio las leyes rigen hacia el futuro, pero pueden tener efecto inmediato sobre situaciones jurídicas en curso. Tal es el caso de las leyes procesales, pues ellas regulan actuaciones que en sí mismas no constituyen derechos adquiridos, sino formas para reclamar aquellos.*

*No obstante lo anterior, la regla general que se acaba de exponer según la cual las leyes procesales son de efecto general inmediato, si bien es la acogida como norma general por la legislación y también por la doctrina contemporánea, no emana de la Constitución, la cual, respecto de la regulación de los efectos de la ley en el tiempo, lo único que dispone categóricamente, como antes se dijo, es la garantía de los derechos adquiridos conforme a las leyes anteriores, los mencionados principios de legalidad y favorabilidad de la ley penal, y la constitucionalidad de la retroactividad de la ley expedida por razones de utilidad pública o interés social. Por lo tanto, en relación con los efectos del tránsito de legislación procesal, el legislador puede adoptar una fórmula diferente a la del efecto general inmediato y prescribir para algunas situaciones especiales la aplicación ultraactiva de la ley antigua a todos los procesos en curso, pues, salvo los límites comentados, ninguna disposición superior se lo impide. Así como el legislador tiene competencia para mantener en el ordenamiento las leyes hasta el momento en que encuentra conveniente derogarlas, modificarlas o subrogarlas, de igual manera puede determinar el momento hasta el cual va a producir efectos una disposición legal antigua, a pesar de haber proferido otra nueva que regula de manera diferente la misma materia. La aplicación ultraactiva, entendida como la determinación legal según la cual una ley antigua debe surtir efectos después de su derogación, tiene fundamento constitucional en la cláusula general de competencia del legislador para mantener la legislación, modificarla o subrogarla por los motivos de conveniencia que estime razonables. Ahora bien, a pesar de lo anterior, la competencia aludida del legislador no puede ejercerse desconociendo las normas superiores relativas a los derechos a la igualdad y al debido proceso, pues ellos en sí mismos constituyen límites generales a la libertad de configuración legislativa.(...). (Subrayado fuera de texto).*

Reitera la Corte Constitucional en este pronunciamiento que, la aplicación inmediata del nuevo ordenamiento con las excepciones ya mencionadas, a no ser, que la norma establezca la ultraactividad de la anterior normativa.

*(...) Al punto, el numeral 5°, artículo de la Ley 1564 de 2012, es claro en señalar:*

*(...) Artículo 625. Tránsito de legislación. Los procesos en curso al entrar a regir este código, se someterán a las siguientes reglas de tránsito de legislación: (...).*

*(...) No obstante lo previsto en los numerales anteriores, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones (...)* (se destaca).

*En armonía con lo anterior, el canon 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, indica:*

*“(...) Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir (...).”*

*“(...) Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones (...).”*

*“(...) La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad (...)* (énfasis ajeno al original)

*Así, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 y el canon 625 de la Ley 1564 de 2012, consignan el principio retrospectividad como regla general y, de forma excepcional, el de ultraactividad en materia de recursos, de modo que, según el último, es del caso conceder el amparo invocado.*

*En efecto, el fenómeno jurídico de la retrospectividad de la ley impone la aplicación inmediata y hacia el futuro de las nuevas normas, aún en asuntos iniciados, más no consolidados, con anterioridad a su entrada en vigor. Por regla general, los preceptos de naturaleza procedimental gozan de aquella prevalencia, en virtud de lo establecido en el centenario artículo 40 de la Ley 153 de 1887, acogido en el canon 624 del Estatuto Procesal Civil, al disponer la primera regla que las “(...) leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir (...).”*

*Sobre lo aducido, la Corte Constitucional adoctrinó:*

*“(...) El fenómeno de la retrospectividad, por su parte, es consecuencia normal del efecto general e inmediato de la ley, y se presenta cuando las normas se aplican a situaciones*

que si bien surgieron con anterioridad a su entrada en vigencia, sus efectos jurídicos no se han consolidado al momento en que cobra vigor la nueva ley. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que “el efecto en el tiempo de las normas jurídicas es por regla general, su aplicación inmediata y hacia el futuro, ‘pero con retrospectividad, (...) siempre que la misma norma no disponga otro efecto temporal...’. De este modo, ‘aquello que dispone una norma jurídica debe cumplirse de inmediato, hacia el futuro y con la posibilidad de afectar situaciones que se han originado en el pasado (retrospectividad), es decir, situaciones jurídicas en curso al momento de entrada en vigencia de la norma (...)”.

*“(...) Este fenómeno ha sido abordado por este Tribunal como un “límite a la retroactividad, asociando su propósito a la satisfacción de los principios de equidad e igualdad en las relaciones jurídicas de los asociados, y a la superación de aquellas situaciones marcadamente discriminatorias y lesivas del valor de la justicia que consagra el ordenamiento jurídico colombiano, de conformidad con los cambios sociales, políticos y culturales que se suscitan en nuestra sociedad (...)”<sup>2</sup>.*

*No obstante, ese instituto tiene su excepción en la ultraactividad, según la cual, las disposiciones reguladoras de ciertos trámites especiales y concretos<sup>3</sup>, por ejemplo, los recursos,*

*(2 Corte Constitucional, sentencia SU309-19 de 11 de julio de 2019, exp. T-7.071.794) manteniendo sus efectos pese a la introducción de una nueva regulación sobre el mismo punto de derecho; es decir, una ley anterior, aun cuando derogada o modificada, continúa gobernando hechos acaecidos durante su vigencia.”. <sup>2</sup>(Subrayado fuera de texto).*

Se ratifica en este fallo por parte de la Corte Suprema de Justicia que, una nueva norma tiene aplicación inmediata aún para las situaciones jurídicas en curso al momento de entrada en vigencia de la nueva norma, salvo los casos procedimentales ya mencionados, situación que se ha denominado “retrospectividad”.

En consecuencia, como se puede observar, hemos traído fallos jurisprudenciales de la Corte Constitucional en sede de acción de tutela, otro de la misma Corte Constitucional en una decisión de Constitucionalidad y un fallo de la Corte Suprema de Justicia, todos coincidiendo en que las nuevas normas se aplican de forma inmediata aún en los casos que se encuentran en curso al momento de entrar en vigencia, con las excepciones expuestas.

Pero también es importante dejar claro que, esta es una interpretación de carácter general, es decir cuando la norma no estipula algo en contrario sobre su vigencia y/o de la vigencia de la norma anterior, por cuanto como lo mencionan estos mismos pronunciamientos jurisprudenciales, se pueden adoptar decisiones diferentes a este efecto general y establecer la ultraactividad de la norma anterior, como bien lo dijo la Corte Constitucional ya transcrita “(..) pues, salvo los límites comentados, ninguna disposición superior se lo impide. (...)”.

<sup>2</sup> Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Magistrado Ponente: LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA, Radicación n.º 11001-02-03-000-2020-02601-00 del ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020), se decide la salvaguarda impetrada por Jhostin Efrén Londoño Venegas contra la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, específicamente frente al magistrado Flavio Eduardo Córdoba Fuertes, con ocasión del juicio “verbal de responsabilidad”, incoado por el aquí actor a Palmirana de Aseo S.A.S y otros

En este orden de ideas, analizada la regulación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi en materia catastral; esto es la Resolución 1040 de 2023, no se establece de forma expresa transitoriedad, dejando al arbitrio la interpretación de una y otra norma, por lo que de conformidad con la jurisprudencia expuesta se debe aplicar de forma inmediata lo regulado en dicha norma, ahora bien, se podría establecer la ultraactividad de la Resolución 1149 de 2021 de una forma expresa mediante acto administrativo que contenga la aplicación para los trámites radicados en vigencia de la Resolución 1149 de 2021, considerando importante que se exceptúe de esta transitoriedad lo contemplado para la inscripción catastral de las mutaciones de primera (artículo 4.6.2.), permanencia de las autoestimaciones (artículo 4.7.12.) y la inscripción de predios ubicados en varias entidades territoriales (artículo 4.6.12), todos estos de la Resolución IGAC 1040 de 2023, ya que se evidenciaron ilegalidades en la Resolución 1149 de 2021 al desconocer normas relacionadas con el momento de adquirir una propiedad inmueble (título y modo); la modificación de valores catastrales solicitados por el propietario y aceptados por el gestor catastral correspondiente, vulnerando los principios constitucionales al debido proceso, buena fe y los requisitos de la revocatoria directa cuando afecta situaciones particulares y concretas; así como la alteración de la información cartográfica de los entes territoriales al hacer inscripciones catastrales, vulnerando las normas de deslinde municipal.

Finalmente, si bien es cierto la Oficina Asesora Jurídica tiene dentro de sus funciones la emisión de conceptos, estos solo pueden tener un alcance dentro del Instituto, ya que esta Oficina Asesora no tiene funciones regulatorias de conformidad con lo normado en el Decreto 846 de 2021.

En los anteriores términos damos respuesta a su solicitud, según lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Atentamente.



ANGELA PATRICIA ZABALA LOPEZ  
JEFE DE OFICINA  
Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: LUIS CARLOS RAMIREZ ECHAVARRIA - PROFESIONAL ESPECIALIZADO  
Elaboró: LUIS CARLOS RAMIREZ ECHAVARRIA - PROFESIONAL ESPECIALIZADO  
Informados: