n2abogados.com

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-165/26

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Cargos se estructuran a partir de una interpretación subjetiva del precepto demandado y no guardan relación con su contenido

ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL EN TRÁMITE LEGISLATIVO-No es exigible al no ordenar gasto o contener beneficio tributario

(...) los artículos 5, 6 y 8 de la Ley 2434 de 2024 no desconocieron los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003. Esto es así, pues tales disposiciones no prevén una orden de gasto, sino una autorización de gasto. Bajo tal consideración, el legislador no tenía el deber de analizar su impacto fiscal.

PRINCIPIO DEMOCRATICO-No vulneración porque garantizó debate legislativo

(...) la plenaria de la Cámara de Representantes no eludió el debate de las disposiciones acusadas. Por el contrario, cumplió con el deber de darles una deliberación mínima, pues: (i) se abrieron formalmente los espacios para discutir su contenido; (ii) su texto fue conocido por los representantes, lo que aseguró su participación informada; y (iii) se garantizó la participación plural de los congresistas. En efecto, los representantes conocieron las modificaciones propuestas al proyecto de ley, escucharon explicaciones sobre su contenido y finalidad, y contaron con la posibilidad de intervenir antes de que adoptaran una decisión.

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-No vulneración

(...) el parágrafo primero del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024 no desconoció los principios de consecutividad e identidad flexible que se derivan de los artículos 157 y 160 de la Constitución. Esto es así, porque tiene una proximidad temática clara, específica, estrecha, necesaria y evidente con la agilización de los trámites notariales, como medida dirigida a eliminar las barreras que dificultan la adquisición de vivienda propia, es decir, con un asunto discutido durante los cuatro debates del proyecto de ley.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración por existencia de conexidad causal, teleológica, temática y sistémica con la materia dominante

(...) dado que el artículo 10, parcialmente demandado, tiene una conexidad causal, temática y teleológica con el núcleo temático de la Ley 2434 de 2024, la Sala declarará exequible su inciso primero y la expresión: "[e]l notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria", contenida en su parágrafo 1º, en relación con el cargo cuarto de la demanda, referido a la presunta vulneración del principio de unidad de materia derivado de los artículos 158 y 169 de la Constitución.

PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-No se vulnera cuando la falta o infracción está descrita de manera específica y precisa, o sea determinable

(...) el apartado normativo demandado no desconoce el derecho al debido proceso. Esto es así, pues no se trata de un enunciado indeterminado y ambiguo, en tanto se articula con el régimen disciplinario de los notarios previsto por el Estatuto del Notariado y el Código General Disciplinario.

ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS-Contenido y alcance

ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS-Etapas

La jurisprudencia constitucional también ha precisado que el análisis que corresponde adelantar para determinar si en el trámite de una ley se dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 debe surtir dos etapas: la primera consiste en verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario; la segunda, en identificar quién tuvo la iniciativa legislativa y cuáles son las cargas que se derivan de ella.

ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL EN TRÁMITE LEGISLATIVO-Mandatos

(...) se pueden inferir cuatro deberes de actuación en la materia (uno general y tres especiales), a saber: a) el deber general de analizar el impacto fiscal de todos los proyectos de ley que prevean una orden de gasto o un beneficio tributario; b) el deber, a cargo del Congreso, de incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento; c) el deber, a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de rendir -en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso- su concepto sobre la consistencia del análisis de los costos fiscales,

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

sin que sea posible que dicho concepto se oponga al MFMP, y d) el deber, a cargo del Gobierno nacional, de establecer, en los proyectos de ley de su iniciativa y que impliquen un gasto adicional o una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumento de ingresos, según el análisis y la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Importancia del debate parlamentario en trámite legislativo

(...) Durante el trámite legislativo, todos los debates tienen la misma importancia, ninguno se puede eludir y cada uno debe llevarse a cabo. Ninguna instancia adicional puede ser entendida como una etapa que tenga la capacidad de suplir los debates en las comisiones constitucionales permanentes y en las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

DEBATE PARLAMENTARIO-Etapas

DEBATE O DELIBERACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Contenido y alcance

DELIBERACION MINIMA-Dimensiones

(...) existe un deber de deliberación mínima, que no se agota con el cumplimiento formal de las etapas del proceso legislativo, sino que exige verificar la existencia de condiciones materiales que aseguren la participación, el pluralismo, la racionalidad y la construcción colectiva de la decisión del legislador. La doctrina constitucional ha identificado tres dimensiones estructurales de este deber de deliberación mínima: (i) la posibilidad de debatir, esto es, que se abra formalmente el espacio para discutir el contenido del proyecto; (ii) la publicidad efectiva de los textos, que permita su conocimiento y análisis por parte de los congresistas, y que asegure su participación informada, y (iii) la garantía de intervención plural, que preserve los espacios de voz y voto de las minorías y de la oposición.

ELUSION DEL DEBATE PARLAMENTARIO-Condiciones para la configuración

(...) la elusión del debate se configura cuando: (i) se constata una omisión voluntaria y consciente de debatir y votar un tema, o de trasladar la responsabilidad de decidir a una instancia posterior del trámite; (ii) la conducta omisiva no se ajusta a lo previsto en el Reglamento del Congreso y, con ella, (iii) se vulnera el valor sustantivo que se asegura con el artículo 157 de la

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Constitución, esto es, la debida formación de la voluntad democrática y la posibilidad de que los congresistas participen con voz y voto en el trámite de aprobación de las leyes. Esta irregularidad puede ocurrir en cualquiera de los debates.

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-Contenido y alcance

(...) los principios de consecutividad e identidad flexible permiten incorporar cambios a las iniciativas legislativas, siempre y cuando la misma materia, tema o asunto haya sido discutido durante los cuatro debates previstos por la Constitución Política. Esto implica que la iniciativa se conserve sustancialmente a lo largo del trámite legislativo. En particular, la identidad flexible se predica del proyecto de ley o su articulado, considerado en conjunto, y no de los distintos artículos analizados de manera aislada. Concretamente, las modificaciones que tienen relación con el contenido general de la ley deben tener una proximidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente con los asuntos debatidos en las comisiones y plenarias de cada cámara. Por lo tanto, se debe evaluar si, a pesar de tener proximidad temática, la norma novedosa implica, en lo fundamental, una materia autónoma e independiente de los asuntos discutidos y votados previamente.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad causal, teleológica, temática o sistemática

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reglas aplicables

(...) el principio de unidad de materia exige que todas las disposiciones de una ley guarden una conexidad objetiva y razonable con su núcleo principal o materia predominante. Esta regla de coherencia interna busca salvaguardar el debate democrático, al evitar la introducción de asuntos ajenos o extraños a los temas previamente definidos para la actividad legislativa. No obstante, su aplicación reconoce el carácter dinámico de esa actividad, por lo que el control del juez constitucional suele ser de baja intensidad y respetuoso del margen de configuración del legislador.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Metodología

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

El examen del cumplimiento del principio de unidad de materia se realiza en dos etapas. En la primera, se identifica el núcleo temático de la ley. En la segunda, se verifica la existencia de, al menos, un criterio de conexidad (causal, temática, teleológica o sistemática) entre la disposición cuestionada y el núcleo temático de la ley que la contiene.

NOTARIOS-Son particulares a los que se les ha asignado el desempeño de una función pública pero no adquieren la condición de servidores públicos

NOTARIOS-Régimen disciplinario

(...) los notarios que incurran en falta disciplinaria podrán ser sancionados con multa, suspensión, destitución e inhabilidad, dependiendo de: (i) la calificación de falta leve, grave o gravísima que se establezca conforme los artículos 201 a 203 de ese mismo estatuto y 80 y 81 del Código General Disciplinario, y (ii) los criterios para la graduación de la falta y la sanción previstos por los artículos 199 a 204 del estatuto y 82 del Código.

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Sujeto a principios de legalidad, tipicidad y reserva de ley que orientan el debido proceso

---

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Plena-

SENTENCIA C-165 DE 2026

Ref.: expediente D-16.514

Asunto: demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2, 3, 5, 6, 8, 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024, "[p]*or la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda, por medio de créditos hipotecarios y leasing habitacional, se promueve la utilización de energías limpias para vivienda*

n2abogados.com

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

y se dictan otras disposiciones - vivienda al alcance de todos"

Magistrado ponente:

Miguel Polo Rosero

Bogotá D.C., tres (3) de junio de dos mil veintiséis (2026)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 241 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente providencia, con fundamento en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. En este acápite la Corte realizará una síntesis de esta sentencia, luego de lo cual hará una presentación del trámite procesal, de las normas objeto de revisión, de los cargos de inconstitucionalidad admitidos, de las intervenciones y opiniones recibidas y del concepto allegado por el procurador general de la Nación.

A. Síntesis de la decisión

2. La Sala Plena de la Corte se pronunció sobre los artículos 2, 3, 5, 6, 8, 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024, "[p]*or la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda, por medio de créditos hipotecarios y leasing habitacional, se promueve la utilización de energías limpias para vivienda y se dictan otras disposiciones - vivienda al alcance de todos*", en virtud de una demanda presentada por el señor Manuel Páez Ramírez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad.

3. El demandante formuló cinco cargos de inconstitucionalidad, tres de ellos por vicios de procedimiento en el trámite legislativo de las disposiciones demandadas, y dos por cuestiones sustanciales. En cuanto a los vicios de procedimiento, alegó que: (i) los artículos 2, 3, 5, 6, 8 y 12 desconocieron el deber de análisis de impacto fiscal previsto por los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003; (ii) los artículos 10, 11 y 12 quebrantaron el principio democrático que se deriva de los artículos 157 y 160 de la Constitución y 123.5 y 147 de la Ley 5ª de 1992, y (iii) el artículo 10 (parcial) vulneró los principios de consecutividad e identidad flexible derivados de los artículos 157 y 160 de la Constitución. En cuanto a las

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

cuestiones sustanciales, alegó que el artículo 10 (parcial) infringió (iv) el principio de unidad de materia al que se refieren los artículos 158 y 169 de la Constitución y (v) el derecho al debido proceso previsto por el artículo 29 de la Constitución.

4. Debido a que algunos intervinientes cuestionaron la aptitud sustantiva de la demanda, en cuanto al presunto desconocimiento del deber de análisis de impacto fiscal y a la supuesta vulneración del derecho al debido proceso, la Sala estudió este aspecto como una cuestión previa. Al respecto, concluyó que ambas acusaciones eran aptas para formular auténticos cargos de inconstitucionalidad, excepto en lo referente a los artículos 2, 3 y 12 de la Ley 2434 de 2024. Por lo tanto, decidió declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de estas disposiciones, por el presunto desconocimiento del deber de análisis de impacto fiscal.

5. Superada esta cuestión previa, la Sala formuló cinco problemas jurídicos, con el fin de resolver de fondo la demanda. Frente a cada uno de estos, la Sala llegó a las siguientes conclusiones:

6. *Primero*, los artículos 5, 6 y 8 de la Ley 2434 de 2024 no desconocieron los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003, porque tales disposiciones no prevén una orden de gasto, ni crean un beneficio tributario. En esa medida, el legislador no tenía el deber de analizar su impacto fiscal.

7. *Segundo*, los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024 no vulneraron el principio democrático que se deriva de los artículos 157 y 160 de la Constitución y 123.5 y 147 de la Ley 5ª de 1992, porque en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes en la que se produjo su aprobación, se garantizaron las condiciones mínimas para debatir sobre estas disposiciones.

8. *Tercero*, el artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024 no se apartó de los principios de consecutividad e identidad flexible que se derivan de los artículos 157 y 160 de la Constitución, porque el trámite de escrituración previsto por su inciso primero, y su parágrafo 1, tienen una proximidad temática clara, específica, estrecha, necesaria y evidente con asuntos debatidos a lo largo del trámite legislativo.

9. *Cuarto*, el artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024 no infringió el principio unidad de materia que se deriva de los artículos 158 y 169 de la Constitución, porque regular el trámite de escrituración y crear una falta disciplinaria para los notarios que incumplan sus términos tiene conexidad causal, temática y teleológica con una de las materias principales de la ley, esto es, la reducción de las barreras que dificultan la adquisición de vivienda mediante créditos hipotecarios y leasing habitacional.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

10. *Quinto*, el artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024 no vulnera el derecho al debido proceso que se deriva del artículo 29 de la Constitución, porque la expresión "[e]*l notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria*": (i) no desconoce los principios de legalidad y tipicidad, (ii) no establece una responsabilidad objetiva, y (iii) no impone una sanción irrazonable y desproporcionada.

11. En consecuencia, salvo la inhibición parcial respecto de los artículos 2, 3 y 12 por el cargo de impacto fiscal, la Sala decidió declarar exequibles las disposiciones y apartados normativos demandados, por los cargos aptos examinados en esta providencia.

B. Trámite procesal

12. El 28 de marzo de 2025, en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40.6, 241 y 242 de la Constitución, el ciudadano Manuel Yasser Páez Ramírez presentó demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 2434 de 2024, "[p]*or la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda, por medio de créditos hipotecarios y leasing habitacional, se promueve la utilización de energías limpias para vivienda y se dictan otras disposiciones - vivienda al alcance de todos*"[1].

13. En auto del 25 de abril de 2025[2], el magistrado sustanciador resolvió inadmitir parcialmente la demanda y conceder al demandante el término de tres días para que procediera a corregirla, si así lo consideraba. En atención a lo dispuesto en esa providencia, mediante comunicación del 5 de mayo de 2025, el demandante presentó el escrito de corrección[3].

14. Por medio de auto del 20 de mayo del año en cita[4], el magistrado sustanciador admitió la demanda, al constatar que fueron subsanadas las falencias evidenciadas en el auto inadmisorio. Por ende, encontró mérito para estudiar la acusación respecto de los siguientes cargos de inconstitucionalidad:

Cargo primero, por desconocimiento del deber de análisis de impacto fiscal previsto por los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003, en el trámite de aprobación de los artículos 2, 3, 5, 6, 8 y 12 de la Ley 2434 de 2024.
Cargo segundo, al presuntamente no haberse surtido el número de debates exigido por la Constitución, para la aprobación de los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024, lo que habría dado lugar al

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

desconocimiento de los artículos 157 y 160 de la Constitución y 123.5 y 147 de la Ley 5ª de 1992.
Cargo tercero, al presuntamente haber sido aprobado el inciso primero y el parágrafo 1° del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024, con desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible (CP arts. 157 y 160).
Cargo cuarto, al presuntamente desconocer el principio de unidad de materia de que tratan los artículos 158 y 169 de la Constitución, frente el artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024 y su parágrafo 1°.
Cargo quinto, al presuntamente desconocer el artículo 29 de la Constitución, sobre el derecho al debido proceso, en relación con el parágrafo 1° (parcial) del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024.

15. De otro lado, en el mismo auto del 20 de mayo de 2025, se resolvió correr traslado del expediente al procurador general de la Nación; fijar en lista el proceso; comunicar su inicio al presidente de la República, a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como a altos funcionarios del Gobierno nacional; invitar a participar en el proceso a distintas entidades públicas y privadas, así como a varias facultades de derecho, y ordenar la práctica de pruebas. Al respecto, se dispuso que, una vez superada la etapa probatoria, se procediera con el cumplimiento de las órdenes sobre el traslado, la fijación en lista, y el resto de las comunicaciones decretadas.

16. El periodo probatorio se extendió hasta el 25 de agosto de 2025, cuando la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió al despacho del magistrado sustanciador el último informe de los elementos de juicio que fueron requeridos[5]. Verificada la información, mediante auto del 7 de octubre de 2025[6], el magistrado sustanciador ordenó continuar con el trámite procesal dispuesto en el citado auto del 20 de mayo del año en cita.

17. El 24 de octubre de 2025, el procurador general de la Nación manifestó un impedimento para conceptuar en el proceso de la referencia, por la causal referida a haber intervenido en la expedición de la disposición demandada[7]. En auto 1920 del 26 de noviembre de 2025, notificado el 19 de diciembre siguiente, la Sala Plena declaró infundado el impedimento planteado[8].

18. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a realizar el control de constitucionalidad de los artículos 2, 3, 5, 6, 8, 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024.

C. Normas objeto de revisión

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

19. De conformidad con la demanda y con lo dispuesto en el auto del 20 de mayo del 2025, la Corte deberá examinar la constitucionalidad de las normas que se transcriben a continuación[9]:

LEY 2434 DE 2024

(noviembre 08)

por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda, por medio de los créditos hipotecarios y leasing habitacional, se promueve la utilización de energías limpias para vivienda y se dictan otras disposiciones -vivienda al alcance de todos

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

[…]

Artículo 2. Inclusión de los derechos notariales, impuestos y gastos de registro en los préstamos hipotecarios del régimen de financiación de vivienda a largo plazo.

Adiciónese un parágrafo al artículo 23 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:

Artículo 23. ***Derechos notariales y gastos de registro***. Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual, se liquidarán al setenta por ciento (70%) de la tarifa ordinaria aplicable. La cancelación de gravámenes hipotecarios de créditos para vivienda se considerará acto sin cuantía.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía.

Parágrafo. Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1º de la presente ley podrán ofrecer a los solicitantes la opción de incluir los gastos de escrituración, impuestos y registro incluyendo el de transferencia de dominio, asumidos por el comprador dentro del valor de la financiación, bien sea a través de préstamo hipotecario o leasing habitacional, previa autorización del solicitante o por acuerdo entre las partes.

En todo caso, la inclusión de los referidos gastos en el financiamiento no se computará para efectos de fijar el límite a la financiación de vivienda previsto en la normatividad vigente.

Artículo 3. Inclusión de los derechos notariales y gastos de registro en los préstamos hipotecarios de vivienda de interés social. Adiciónese un parágrafo al artículo 31 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:

Artículo 31. ***Derechos notariales y gastos de registro***. Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social no subsidiable, se liquidarán al cuarenta por ciento: 40% de la tarifa ordinaria aplicable.

Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social, que en razón de su cuantía pueda ser objeto de subsidio directo, se liquidarán al diez por ciento (10%) de la tarifa ordinaria aplicable.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía. Igualmente, la cancelación de los gravámenes será considerado un acto sin cuantía.

Parágrafo 1. Lo previsto en el presente artículo, se aplicará sin perjuicio de las normas que establezcan tarifas más favorables, respecto de actos relativos a viviendas de interés social.

Parágrafo 2. Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1 de la presente ley podrán ofrecer a los solicitantes la opción de incluir los gastos de escrituración, impuestos y registro incluyendo el de transferencia de dominio, asumidos por el comprador dentro del valor de la financiación, bien sea a través de préstamo hipotecario o leasing habitacional, previa autorización del solicitante o por acuerdo entre las partes.

En todo caso, la inclusión de los referidos gastos en el financiamiento no se computará para efectos de fijar el límite a la financiación de vivienda previsto en la normatividad vigente.

En el caso de vivienda de interés social, el financiamiento podrá extenderse a otros actos sujetos a registro, tales como la afectación a vivienda familiar, el patrimonio de familia inembargable, y a la expedición del certificado de tradición y libertad y la reproducción de la constancia de inscripción, requeridos para el trámite hipotecario, siempre y cuando se cuente con la autorización del solicitante.

[…]

Artículo 5. ***Promoción del uso de energías solares.*** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Minas y Energía en el marco de sus funciones, fijará planes, programas y proyectos para el uso de energía solar fotovoltaica en el desarrollo de los proyectos de vivienda y en la modalidad de mejoramiento y construcción de vivienda. Los planes, programas y proyectos de que trata el presente artículo, deberán ser construidos de

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

forma diferencial para hogares pobres y vulnerables y hogares no pobres y no vulnerables, de acuerdo a la clasificación del Sisbén IV o el instrumento de focalización que lo reemplace.

Artículo 6. ***Promoción y financiamiento de energías solares en la adquisición de vivienda***. En aras de promover el acceso al financiamiento para el uso de energías solares en vivienda, el Gobierno nacional fortalecerá las líneas de crédito y garantía existentes con condiciones y plazos diferenciales.

Además, implementará nuevas líneas de crédito con condiciones específicas y plazos diferenciales dirigidas a personas naturales con el objeto de financiar la adquisición de los elementos necesarios para la provisión de este tipo de energías, con prelación de las poblaciones de las zonas no interconectadas y/o donde se presenta intermitencia constante del servicio de energía o fallas en la prestación del servicio de energía eléctrica.

Durante los próximos diez años a la entrada en vigencia de la presente ley, se dará prioridad a las poblaciones ubicadas en zonas no interconectadas y/o donde se presenta intermitencia constante o fallas en la prestación del servicio de energía eléctrica. Transcurrido este período, el Gobierno nacional reevaluará las necesidades y ajustará sus prioridades para asegurar una distribución equitativa y eficiente de los recursos.

Las líneas de crédito y garantía de que trata el presente artículo, deberán ser construidas de forma diferencial para hogares pobres y vulnerables y hogares no pobres y no vulnerables, de acuerdo a la clasificación del Sisbén IV o el instrumento de focalización que lo reemplace.

[…]

Artículo 8. ***Mecanismos de socialización.*** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) creará planes de socialización de los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda nueva o usada a largo plazo y de vivienda de interés social, incluyendo los beneficios en materia de derechos notariales, avalúos técnicos, condiciones de acceso a programas de subsidios de vivienda y operación de los mismos, así como los beneficios del uso y adecuación en la

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

viviendas de la energía solar fotovoltáica, entre otros relacionados con las funciones a su cargo. Dicha socialización se realizará a través de los entes territoriales garantizando y priorizando la difusión para los territorios más apartados y con poca conectividad.

Los avances respecto de los mecanismos de socialización a que se refiere el presente artículo se presentarán al Consejo Superior de Vivienda, para que este presente recomendaciones al respecto, en el marco de sus funciones.

[…]

Artículo 10. En los contratos de crédito para vivienda financiados con recursos de los fondos de vivienda que forman parte del Presupuesto General de la Nación, así como en los contratos de adquisición de vivienda financiados por las demás entidades del Estado que como política pública tienen como objeto y/o funciones promover la adquisición de vivienda, incluyendo las empresas industriales, comerciales y de sociedades de economía mixta del Estado de carácter financiero del orden nacional, las partes contratantes estarán obligadas a que los trámites que se deban celebrar ante notario sean asignados de manera equitativa entre las notarías existentes en el círculo notarial donde se encuentre ubicado el inmueble mediante el trámite especial de reparto notarial. Para lo anterior, las notarías deberán respetar los siguientes términos de prelación:

- Una vez notificada el acta de reparto notarial, el notario contará con el término de dos (2) días hábiles para contactar a los interesados y realizar la solicitud de documentos.
- Citación de los afiliados para escrituración: tres (3) días hábiles para firmar escritura, previa recepción de los documentos que la notaría solicite.
- Remitir las escrituras para firma de los representantes legales de las personas jurídicas que intervienen en el instrumento: cinco (5) días hábiles a partir de la primera firma del instrumento.
- Numerar las escrituras con la primera firma que tome el notario dentro del día hábil siguiente.
- Firma del notario desde que la escritura cuenta con la firma de todos los intervinientes: dos (2) días hábiles.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

- Cierre de escritura para copias un (1) día hábil a partir de la firma del notario.
- Expedición de las primeras copias de la escritura dos (2) días hábiles después del cierre de la escritura.

Parágrafo 1. El notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria. En los círculos notariales en los que existan dos (2) o más notarías y el notario asignado incumpla los términos, las entidades arriba mencionadas podrán solicitar un nuevo reparto dentro del mismo círculo.

Parágrafo 2. La radicación de las escrituras públicas de que trata el presente artículo ante las oficinas de registro de instrumentos públicos deberá realizarse por el notario de manera electrónica a través de la plataforma dispuesta por la Superintendencia de Notariado y Registro, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al pago del impuesto de registro.

Parágrafo 3. No obstante, lo anterior, la ejecución de estos contratos se realizará en cumplimiento de los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política.

Artículo 11. Las obligaciones que se generen por la aplicación de las disposiciones establecidas en la presente ley que afecten a las entidades del orden nacional pertenecientes al Presupuesto General de la Nación quedarán sujetas a las disponibilidades existentes tanto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo como en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector respectivo.

Artículo 12. La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), con el fin de promover y facilitar la eficiencia tecnológica y reducir barreras operativas para la adquisición de viviendas o predios a nivel nacional, deberá habilitar en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, a plataformas tecnológicas para acceder, desarrollar y comercializar masivamente productos de valor agregado que se basen en la información que comercializa la SNR, como Certificados de Libertad y Tradición y Certificados de No propiedad, entre otros.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

D. Cargos de inconstitucionalidad

20. El demandante planteó los siguientes cinco cargos de inconstitucionalidad en contra de las disposiciones demandadas, que se organizan a partir de aquellos que tienen un contenido netamente procedimental, para culminar con los que envuelven valoraciones sustanciales.

21. ***Cargo primero. Incumplimiento del deber de análisis de impacto fiscal.*** El actor sostuvo que los artículos 2, 3, 5, 6, 8 y 12 de la Ley 2434 de 2024 no cumplieron con el deber de análisis de impacto fiscal previsto por los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003[10]. Según afirmó, "*durante el trámite de la ahora Ley 2434 de 2024 el poder legislativo omitió por completo esta obligación*"[11], pues "*en ninguno de los cuatro debates se presentaron y estudiaron las implicaciones fiscales del proyecto de ley, a pesar de que, como lo señaló el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el mismo contenía disposiciones con evidentes impactos fiscales*"[12].

22. En relación con los artículos 2 y 3, advirtió que "*reducen significativamente el monto o valor de los derechos notariales y las tarifas de registro aplicables en estos casos, al estipular que dichos valores 'se liquidarán al setenta por ciento (70%) de la tarifa ordinaria aplicable' (art. 2), 'al cuarenta por ciento (40%) de la tarifa ordinaria aplicable', e incluso 'al diez por ciento (10%) de la tarifa ordinaria aplicable' (art. 3)*". De esta manera, sostuvo, otorgan beneficios económicos que reducen, en amplios porcentajes, los montos del recaudo por parte de las notarías y las oficinas de registro por concepto de adquisición y escrituración, lo que genera alteraciones en los ingresos nacionales.

23. En cuanto a los artículos 5 y 6, afirmó que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público "*señaló que la electrificación rural con paneles solares tendría un costo aproximado de $3.083.421.042.000 (tres billones ochenta y tres mil cuatrocientos veintiún millones cuarenta y dos mil pesos) por cada 114.000 hogares, e, igualmente, alertó que la implementación de esta iniciativa podría demandar ajustes en el presupuesto de las entidades encargadas de realizar la promoción y el fomento ordenado, 'así como la reasignación de recursos de otros sectores' del Estado*"[13]. A pesar de ello, el proyecto de ley "*continuó su trámite sin hacer ninguna acotación respecto de las implicaciones fiscales y de costo que la adquisición y promoción de los paneles solares podría conllevar en el Marco Fiscal a Mediano y Largo Plazo*"[14].

24. Frente al artículo 8, sostuvo que si bien la socialización de los planes de financiamiento de vivienda podría no parecer una fuente significativa de gasto, lo cierto es que implica la asignación de recursos para cubrir diversos costos, entre

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

ellos, la difusión y publicación de los planes en medios de comunicación, los procesos de contratación o reubicación del personal responsable de ejecutar las actividades de socialización y el pago de sus remuneraciones. En su criterio, *"las remuneraciones del personal encargado de esta labor deben ser contempladas y dependen del Presupuesto General de la Nación, razón por la cual el análisis de impacto fiscal resultaba imprescindible*"[15].

25. Finalmente, indicó que el artículo 12 obliga a la Superintendencia de Notariado y Registro a poner en marcha plataformas tecnológicas, lo que "*ocasiona gastos fiscales evidentes, en la medida en que dicha autoridad obtiene sus recursos del presupuesto nacional y en virtud de esta nueva obligación deberá financiar la puesta en marcha, el mantenimiento y la actualización de programas o herramientas tecnológicas con las que no cuenta hoy en día*"[16]. Pese a ello, advirtió, el impacto fiscal de estos gastos tampoco fue analizado en el trámite de la ley demandada.

26. ***Cargo segundo. Vulneración del principio democrático.*** El demandante sostuvo que los artículos 10, 11 y 12 desconocieron los artículos 157 y 160 de la Constitución y 123.5 y 147 de la Ley 5ª de 1992, porque no cumplieron con el número de debates exigidos para su aprobación, con lo que se omitió el deber de deliberación y, en consecuencia, se vulneró el principio democrático. Según explicó, en el segundo debate en la Cámara de Representantes (que correspondió al cuarto debate del proyecto de ley), el secretario general de esa Corporación leyó una proposición que cambiaba el sentido original del artículo 10 e incluía dos nuevos artículos: los números 11 y 12. Estas modificaciones, advirtió, fueron aprobadas sin que se surtiera el debate que obligaba al pronunciamiento de la Cámara.

27. De acuerdo con el demandante, a lo largo de los cuatro debates, el texto del artículo 10 fue distinto al que finalmente se aprobó. La redacción original, argumentó, permitía que los fondos de vivienda que integran el presupuesto nacional y otras autoridades del sector financiero eligieran la notaría de su preferencia para el desarrollo de sus actividades. Sin embargo, en el cuarto debate, varios congresistas "*radicaron una proposición sustitutiva para reemplazar el artículo 10 con una disposición que, por un lado, modificaba los términos del procedimiento notarial para extender escrituras de compraventa de inmuebles de vivienda y, por otro, creaba una falta disciplinaria aplicable a todos los notarios del país*"[17].

28. Agregó que la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó las proposiciones contentivas de los tres artículos mencionados "*sin ninguna explicación sobre su contenido y alcance por parte de sus autores, y sin brindar el espacio necesario para efectuar alguna deliberación o discusión al respecto*"[18].

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

29. A juicio del demandante, dado que no se agotó la deliberación exigida "*tampoco se respetó la regla de someter toda iniciativa de ley ordinaria a los cuatro (4) debates reglamentarios*"[19]. En suma, en su criterio, los tres artículos fueron incluidos como proposiciones en el último debate, "*sin que en dicha oportunidad (ni en las sesiones posteriores donde se votó el texto conciliado) se hubiese llevado a cabo alguna forma de discusión que pudiese garantizar el respeto por el número de debates que exigen las normas superiores y con una votación en bloque improcedente*"[20].

30. ***Tercer cargo. Vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible.*** Según el demandante, inciso primero del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024 y el parágrafo 1 de esta misma disposición, especialmente, la expresión: "[e]*l notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria*", vulneraron los principios de consecutividad e identidad flexible, a los que se refieren los artículos 157 y 160 de la Constitución, pues "*carece*[n] *de una relación clara, evidente y estrecha con el objetivo de la ley y las finalidades tanto del artículo 10 como del propio parágrafo 1*"[21].

31. Según explicó, a lo largo del procedimiento legislativo, el artículo 10 versó sobre otro asunto: la posibilidad de que los fondos de vivienda eligieran libremente las notarías donde realizarían las actividades propias de su negocio. Sin embargo, en el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes (que correspondió al cuarto debate del proyecto de ley), "*el tenor literal de la norma cambió radicalmente, rompiendo con ello el vínculo temático que poseía con el objeto y fin de la iniciativa legal*"[22]. En particular, señaló que la expresión demandada, referente a la falta disciplinaria de los notarios, "*irrespetó los principios de consecutividad e identidad flexible, pues se trató de una temática disciplinaria sin relación clara, estrecha y específica con las demás disposiciones que conforman la ley y con la finalidad general de la misma*"[23].

32. En cuanto al trámite surtido en el Congreso de la República, explicó lo siguiente: (i) tanto el texto original como la ponencia para el primer debate coincidieron en sostener que la iniciativa apuntaba a eliminar barreras económicas y financieras para la compra de vivienda; (ii) en el primer debate, ninguna de las proposiciones modificatorias radicadas versó sobre las faltas disciplinarias de los notarios; (iii) en la ponencia para segundo debate, se agregó la promoción de energías limpias como finalidad del proyecto de ley; (iv) en el segundo debate, nada se mencionó sobre modificar el estatuto disciplinario de los notarios, creando una nueva falta; (v) en la ponencia para tercer debate, se indicó que la iniciativa buscaba incluir los gastos de escrituración y los costos de los avalúos en los créditos de vivienda; (vi) durante el tercer debate, ningún congresista mencionó nada sobre la necesidad de crear nuevas faltas disciplinarias para sancionar a los

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

notarios; y (vii) en la ponencia para cuarto debate, tampoco se mencionó la inclusión de sanciones para los notarios por el incumplimiento de términos, como uno de los fines de la iniciativa.

33. Así, en criterio del demandante, la creación de una falta disciplinaria no guarda una conexión directa y evidente con la materia original y central del proyecto de ley, relacionada con el acceso a la vivienda y la promoción de energías limpias. Tampoco se evidencia una relación suficiente entre la expresión demandada y el resto del articulado, pues la introducción de un régimen disciplinario nuevo no aporta directamente al cumplimiento de los objetivos específicos de la ley. A su juicio, "*aquella disposición regula una materia adicional, totalmente autónoma y separable, que la constitución delegó ya sea al Código General Disciplinario o al Estatuto del Notariado Colombiano*"[24].

34. ***Cargo cuarto. Vulneración del principio de unidad de materia.*** El demandante advirtió que el artículo 10 (parcial) y el parágrafo primero desconocen el principio de unidad de materia al que se refieren los artículos 158 y 169 de la Constitución[25]. Según explicó, el proyecto de ley siempre tuvo como finalidad promover la adquisición de vivienda de interés social, eliminando ciertas barreras financieras y económicas que les dificultaban el acceso a un hogar a las personas de escasos recursos económicos. Además, durante su trámite, se le agregó un objetivo adicional, relacionado con la promoción del acceso a paneles solares, como una estrategia para reducir los costos asociados al mantenimiento de las viviendas.

35. Así, en el primer debate, se expresó que el objetivo de la iniciativa consistía en reducir las barreras económicas y financieras para la adquisición de vivienda por medio de créditos hipotecarios y de leasing habitacional, así como la implementación de energías fotovoltaicas. En el segundo debate, se explicó que su núcleo central consistía, por una parte, en incluir los gastos de escrituración dentro de los créditos para la adquisición de vivienda y, por la otra, en promover energías limpias y el uso de paneles solares.

36. Durante el tercer debate, agregó, se expuso que la iniciativa tenía tres propósitos centrales: (i) la inclusión de derechos notariales y de registro en los créditos hipotecarios y de leasing habitacional, (ii) la posibilidad de realizar avalúos técnicos a través de mecanismos digitales, y (iii) fomentar el uso de energías solares. Finalmente, en el cuarto debate, se insistió en que el proyecto de ley surgía a partir de la dificultad que tenían algunas familias para pagar los derechos notariales y registrales, junto con la intención de implementar energías alternativas renovables.

37. Según advirtió, a pesar de que este tipo de consideraciones fueron reiteradas a lo largo del trámite legislativo, en la sesión plenaria de la Cámara, mediante una proposición sustitutiva que no fue debatida, se incorporó un texto que no cumplía

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

con los criterios de conexidad causal, teleológica, temática y sistemática. Esto, pues el proyecto de ley "[n]*unca se planteó como una iniciativa dirigida a reducir los términos del procedimiento notarial, ni, mucho menos, a crear sanciones disciplinarias contra los notarios públicos*"[26]. La siguiente tabla sintetiza las razones expuestas por el demandante:

Medidas cuestionadas / Criterios para verificar la unidad de materia	***Sobre la reducción en los tiempos del trámite de escrituración***	***Sobre la creación de una falta disciplinaria***
Conexidad causal	La duración de los trámites notariales nunca fue parte de las causas que dieron lugar a la Ley 2434 de 2024.	El incumplimiento de ciertos plazos por parte de los notarios no representa uno de los obstáculos que la ley quiso remover para facilitar la adquisición de vivienda.
Conexidad sistémica	Mientras las demás disposiciones de la ley contienen medidas económicas para promover la adquisición de vivienda y reducir los costos de su sostenimiento, la norma acusada modifica los tiempos de un trámite notarial.	La creación de una falta disciplinaria carece de relación con las demás normas de la ley, que buscan aliviar cargas económicas en la compra y el sostenimiento de una vivienda.
Conexidad teleológica	Mientras la ley busca remover obstáculos económicos para la adquisición de vivienda y promover el uso de paneles solares, la norma acusada modifica los tiempos de un trámite notarial.	Crear una falta disciplinaria no se conecta con la finalidad de promover el acceso a la vivienda y el uso de la energía solar.
Conexidad temática	Mientras la materia dominante de la ley son los alivios económicos para la compra y el mantenimiento de una vivienda, la norma acusada modifica los tiempos de un trámite notarial.	La materia de la que trata la ley no tiene ningún vínculo objetivo ni razonable con el derecho disciplinario como manifestación del *ius puniendi* estatal.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

38. ***Quinto cargo. Vulneración del derecho al debido proceso.*** Según el demandante, el parágrafo 1º del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024 "*crea una falta disciplinaria contraria al debido proceso*", que desconoce el principio de legalidad, sanciona comportamientos ajenos al sujeto disciplinado y resulta irrazonable y desproporcionada.

39. En primer lugar, afirmó que el apartado normativo demandado desconoce el principio de legalidad, pues establece una falta disciplinaria, pero omite fijar la sanción que acarrea su comisión[27]. Según afirma, la expresión "[e]*l notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria*" no determina: (i) la gravedad de la conducta (es decir, si se trata de una falta gravísima, grave o leve); (ii) la sanción que se puede imponer cuando se acredite su comisión (amonestación, destitución, suspensión, multa u otras); (iii) la modalidad en la cual deberá realizarse la conducta para que sea sancionable (dolo, culpa gravísima, culpa grave o culpa leve), (iv) ni las circunstancias de dosificación punitiva[28]. Por lo tanto, considera que, "*en el presente caso*[,] *todos y cada uno de los requisitos mínimos de tipicidad sancionatoria fueron ignorados por el legislador*"[29].

40. En segundo lugar, sostuvo que la disposición acusada vulnera el principio de responsabilidad personal y subjetiva en materia disciplinaria, ya que "*las expresiones demandadas (…) castigan la ocurrencia de un resultado (el incumplimiento de los términos fijados para el trámite de la escrituración de inmuebles) haciendo abstracción del comportamiento del notario disciplinado*". Según afirma, existen etapas del trámite notarial que contemplan hechos ajenos al ámbito de control de los notarios, como que "*los intervinientes en la escritura pública respeten el término previsto para suscribir el instrumento*"[30]. En su criterio, la participación de terceros en la configuración del comportamiento descrito como una falta imputable al notario contraría el debido proceso, porque realiza "*un reproche individual, y lo castiga, a pesar de que se trata de una situación fáctica en la cual concurre un número plural de personas y voluntades, violando con ello el principio de responsabilidad individual y subjetiva del derecho sancionatorio estatal*"[31].

41. Finalmente, afirmó que el apartado normativo demandado crea una falta disciplinaria irrazonable y desproporcionada, porque castiga el incumplimiento de términos que abarcan entre 1 y 5 días hábiles, sin considerar que "*los notarios públicos del país no sólo tienen a su cargo la realización de escrituras públicas sobre la compraventa de inmuebles destinados a la vivienda, sino que adicionalmente están llamados a realizar un sinnúmero adicional de trámites y diligencias*"[32]. A su juicio, al calificar el comportamiento del notario como falta, "*por la mera superación de unos términos ostensiblemente estrechos (como un día*

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

hábil de ocho horas)[,] [llevan a que] *las expresiones acusadas* [devengan en] *inconstitucionales por vulnerar el principio de proporcionalidad contenido en el derecho fundamental a un debido proceso (art. 29 de la Constitución)*"[33].

E. Intervenciones y conceptos

42. En la siguiente tabla se sintetiza el sentido de las intervenciones y los conceptos recibidos durante el término de fijación en lista del proceso[34]:

Inhibición	Exequibilidad	Inexequibilidad
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (*frente al cargo primero*) Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Colombia (*frente al cargo quinto*) Superintendencia de Notariado y Registro (*frente a los cargos primero y quinto*)	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (*en subsidio de inhibición*) Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Colombia (*en subsidio de inhibición*) Superintendencia de Notariado y Registro (*en subsidio de inhibición*)	Unión de Notarios de Bogotá y Unión Colegiada del Notariado Colombiano Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Colombia (*frente al apartado "el notario que incumpla los términos mencionados incurrirá en falta disciplinaria", contenido en el parágrafo 1º del artículo 10, en lo que respecta al cargo tercero*)

43. Por razones de brevedad y economía procesal, y dado que se examinará cada cargo de forma separada, la síntesis de cada una de estas intervenciones se presentará en las consideraciones de esta providencia, en los apartados correspondientes a la aptitud de la demanda y a la solución de los cargos que resulten aptos para surtir un pronunciamiento de fondo.

F. Concepto del procurador general de la Nación

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

44. En el concepto No. 7541, el procurador general de la Nación formuló las siguientes solicitudes con respecto a la constitucionalidad de la Ley 2434 de 2024: (i) declarar exequibles los artículos 2, 3, 5, 6, 8 y 12, en relación con el cargo por el presunto incumplimiento del deber de análisis de impacto fiscal; (ii) declarar exequibles los artículos 10, 11 y 12, en relación con el cargo por la presunta violación del principio democrático; (iii) declarar exequible el artículo 10 (parcial), en relación con el cargo por el presunta vulneración del principio de unidad de materia; (iv) declarar exequible el parágrafo 1º del artículo 10, en relación con el cargo por el presunto desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, y (v) declarar inexequible la expresión "*el notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria*", contenida en el parágrafo 1º del artículo 10, por la vulneración del derecho al debido proceso.

45. La síntesis de las razones que fundamentan las solicitudes del procurador también se presentará en las consideraciones de esta providencia, en los apartados correspondientes a la solución de los cargos que resulten aptos para que la Sala Plena adelante el examen de constitucionalidad propuesto por el demandante.

II. CONSIDERACIONES

46. En este acápite, la Corte se pronunciará sobre su competencia para revisar la Ley 2434 de 2024. En seguida, analizará la aptitud de la demanda, en la medida en que algunos intervinientes solicitaron que la Corte se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, en relación con algunos cargos de inconstitucionalidad. Con posterioridad, definirá la metodología de la decisión y llevará a cabo, dado el caso, la revisión de las normas bajo examen.

A. Competencia

47. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 241.4 de la Constitución[35], la Corte es competente para revisar la constitucionalidad los artículos 2, 3, 5, 6, 8, 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024, "[p]*or la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda, por medio de créditos hipotecarios y leasing habitacional, se promueve la utilización de energías limpias para vivienda y se dictan otras disposiciones - vivienda al alcance de todos*".

48. Dado que los cargos primero, segundo y tercero se refieren a presuntos vicios de procedimiento en la formación de la Ley 2434 de 2024, la Sala constata el cumplimiento del término de caducidad previsto por el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución. En efecto, la ley fue promulgada el 8 de noviembre de 2024, y

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

la demanda fue presentada el 28 de marzo de 2025, es decir que la acción pública de inconstitucionalidad se ejerció dentro del año siguiente a la publicación de la ley acusada. Por lo tanto, la Corte conserva su competencia temporal para pronunciarse sobre dichos cargos.

B. Cuestión previa: aptitud de la demanda

49. En el auto que admite una demanda de inconstitucionalidad, el magistrado sustanciador valora si esta cumple con los requisitos mínimos de aptitud sustantiva. Este estudio corresponde a una revisión sumaria que no compromete ni define la competencia de la Sala Plena de la Corte, depositaria de la función de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presentan los ciudadanos, en los términos del artículo 241 de la Constitución.

50. Cuando ninguno de los intervinientes en el trámite cuestiona la aptitud de la demanda, es plausible, mas no necesario, inferir que se trabó de manera adecuada la *litis* constitucional y, por lo tanto, que aquellos pudieron presentar argumentos razonables para impugnar o defender la constitucionalidad de la disposición acusada, de acuerdo con el artículo 7 del Decreto Ley 2067 de 1991.

51. *Contrario sensu*, si los intervinientes presentan "*un análisis mínimo que permita colegir las razones del incumplimiento de cada uno de los requisitos de la carga argumentativa, es adecuado que la Sala Plena valore nuevamente la aptitud de la demanda*"[36]. Lo anterior no afecta, de ninguna manera, la competencia de la Corte para valorar la aptitud de la demanda a la luz de los argumentos propuestos, cuando no fue cuestionada durante el trámite inicial, ni tampoco para considerar argumentos adicionales a los expuestos, cuando ello resulte necesario. En otras palabras, las intervenciones y conceptos no limitan la competencia de la Corte para valorar la aptitud sustantiva de los cargos de las demandas de inconstitucionalidad.

52. **Las solicitudes de inhibición.** En sus intervenciones y conceptos, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (en adelante, el ministerio), el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Colombia (en adelante, el observatorio) y la Superintendencia de Notariado y Registro (en adelante, la superintendencia) cuestionaron la aptitud de la demanda, por la falta de certeza y pertinencia de las acusaciones contenidas en los cargos primero y quinto.

53. En cuanto al *cargo primero*, referido al presunto desconocimiento del deber de análisis de impacto fiscal, el ministerio advirtió, de un lado, que "*al comparar el contenido de los artículos 23 y 31 de la Ley 546 de 1999, modificados respectivamente por los artículos 2 y 3 de la Ley 2434 de 2024, no se introduce ninguna medida que imponga el deber de realizar un análisis de impacto fiscal*"[37]. En su criterio, las modificaciones efectuadas no ordenan gastos ni

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

crean beneficios tributarios, sino que facultan a los establecimientos de crédito para otorgar beneficios a los solicitantes, que existen y fueron aprobados por el legislador desde 1999. Además, se trata de una facultad discrecional, si se tiene en cuenta que en los parágrafos adicionados se utiliza el término "*podrán*" como verbo normativo.

54. De otro lado, indicó que los artículos 5, 6 y 8 tampoco introducen modificaciones que hagan obligatorio analizar el impacto fiscal de las medidas adoptadas. En el caso del artículo 8, explicó que "[l]*a socialización de la oferta institucional del ministerio se realiza con cargo a los recursos ya asignados para modelos de difusión de carácter general*"[38].

55. En similar sentido, la superintendencia afirmó que "*el gasto al que hace referencia la demanda no se produce en realidad*"[39]. Según explicó, la ley no establece un gasto específico. Por el contrario, el artículo 9 dispone que las medidas adoptadas no son impositivas para los usuarios, y el artículo 11 prevé que las obligaciones que se generen de su aplicación y que afecten a entidades pertenecientes al Presupuesto General de la Nación quedarán sujetas a las disponibilidades existentes tanto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, como en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector respectivo.

56. Esto, en su criterio, significa que la ley no establece un gasto o una exención tributaria directa, "*pues en ninguno de los apartes demandados se establece que esos incentivos se cubrirán con gasto público y, en todo caso, están sometidos a la condición de que exista disponibilidad en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el Marco de Gasto de Mediano Plazo*". Así, "*cualquier gasto en que se pueda incurrir no será necesariamente cubierto con recursos del Presupuesto General de la Nación*"[40].

57. En cuanto al *cargo quinto*, referido al presunto desconocimiento del artículo 29 de la Constitución, el observatorio advirtió que la demanda se limita a expresar, por medio de apreciaciones fácticas, que el parágrafo primero del artículo 10 es desproporcionado. En su criterio, "*no logra demostrar, cuáles son los fines constitucionales que se desprenden de la norma demandada, cuáles son los principios constitucionales que se afectan con la expedición de la norma y, además, no argumenta el juicio de proporcionalidad, pues no cuestiona la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad de la norma en sentido estricto*"[41].

58. La superintendencia, por su parte, indicó que: (i) no es cierto que el parágrafo primero del artículo 10 vulnere el principio de tipicidad de las sanciones administrativas, "*pues los supuestos de la sanción son claros en el incumplimiento de los deberes contenidos en la ley*"[42], y (ii) tampoco lo es que de ese apartado

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

normativo se derive algún tipo de responsabilidad objetiva, ya que a esa superintendencia le corresponde analizar la conducta de los notarios, de manera concreta y bajo la perspectiva del plazo razonable y de los elementos de la responsabilidad disciplinaria.

59. Así, dado que los intervinientes presentaron argumentos dirigidos a evidenciar la ineptitud de las acusaciones del demandante, y que "*la Sala Plena está facultada para realizar un escrutinio sobre la efectiva configuración de un genuino cargo de inconstitucionalidad*"[43], la Sala procederá con el análisis de aptitud de la demanda en relación con las acusaciones planteadas por: (i) la omisión del análisis de impacto fiscal de los artículos 2, 3, 5, 6, 8 y 12 y (ii) la vulneración del debido proceso por parte del artículo 10 (parcial) y de su parágrafo primero.

60. **El cargo por omisión del análisis de impacto fiscal es apto frente a los artículos 5, 6 y 8. Sin embargo, no lo es respecto de los artículos 2, 3 y 12.** En *primer lugar*, la Sala advierte que la acusación referida al presunto desconocimiento del deber de análisis de impacto fiscal respecto de los **artículos 2 y 3 de la Ley 2434 de 2024 no es apta**, como seguidamente se explica.

61. El accionante sostuvo que estos artículos "*reducen significativamente el monto o valor de los derechos notariales y las tarifas de registro aplicables en estos casos, al estipular que dichos valores 'se liquidarán al setenta por ciento (70%) de la tarifa ordinaria aplicable' (art. 2º), 'al cuarenta por ciento (40%) de la tarifa ordinaria aplicable', e incluso 'al diez por ciento (10%) de la tarifa ordinaria aplicable' (art. 3º)*"[44]. En este sentido, afirmó que la ley demandada "*otorgó beneficios económicos que reducen, en amplios porcentajes, los montos del recaudo por parte de las notarías y las oficinas de registro del país, por concepto de adquisición y escrituración de cierto tipo de viviendas*"[45]. Esto, aseguró, no fue analizado por el Congreso de la República, a pesar de que implica la reducción de una fuente de ingresos del tesoro nacional.

62. La Sala observa que la acusación carece de certeza, pues los artículos 2 y 3 de la Ley 2434 de 2024 no establecieron los porcentajes de liquidación que cuestiona el demandante. En efecto, las disposiciones demandas se limitaron a adicionar sendos parágrafos a los artículos 23 y 31 de la Ley 546 de 1999, en los que se dispuso que los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1 de esa ley podrán ofrecer a los solicitantes de créditos hipotecarios o de leasing habitacional, la opción de incluir los gastos de escrituración, impuestos y registro dentro del valor de la financiación, previa autorización del solicitante o por acuerdo entre las partes. Las normas relacionadas con la liquidación de los derechos notariales y los gastos de registro, a las que se refiere la demanda, hacen parte de la redacción original de los artículos adicionados por el legislador, que no fue alterada con la expedición de la Ley 2434 de 2024. Es decir, el demandante dirige su

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

acusación por el presunto desconocimiento del deber de análisis de impacto fiscal en contra de unas normas que no fueron adoptadas en el trámite legislativo de la ley demandada, sino en el de una ley expedida 25 años atrás, la Ley 546 de 1999.

63. Para efectos de mayor claridad, la siguiente tabla da cuenta del contenido normativo de las disposiciones objeto de comparación, en su versión inicial de la Ley 546 de 1999, resaltando las modificaciones específicas que introdujo la Ley 2434 de 2024:

LEY 546 DE 1999	LEY 2434 DE 2024
	Artículo 2. Inclusión de los derechos notariales, impuestos y gastos de registro en los préstamos hipotecarios del régimen de financiación de vivienda a largo plazo. **<u>Adiciónese un parágrafo al artículo 23 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:</u>**
Artículo 23. Derechos notariales y gastos de registro. Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual, se liquidarán al setenta por ciento (70%) de la tarifa ordinaria aplicable. La cancelación de gravámenes hipotecarios de créditos para vivienda se considerará acto sin cuantía. Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía.	**Artículo 23. Derechos notariales y gastos de registro.** Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual, se liquidarán al setenta por ciento (70%) de la tarifa ordinaria aplicable. La cancelación de gravámenes hipotecarios de créditos para vivienda se considerará acto sin cuantía. Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

	sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía. **<u>Parágrafo. Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1º de la presente ley podrán ofrecer a los solicitantes la opción de incluir los gastos de escrituración, impuestos y registro incluyendo el de transferencia de dominio, asumidos por el comprador dentro del valor de la financiación, bien sea a través de préstamo hipotecario o leasing habitacional, previa autorización del solicitante o por acuerdo entre las partes.</u>** **<u>En todo caso, la inclusión de los referidos gastos en el financiamiento no se computará para efectos de fijar el límite a la financiación de vivienda previsto en la normatividad vigente</u>**.
Artículo 31. Derechos notariales y gastos de registro. Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social no subsidiable, se liquidarán al cuarenta por ciento (40%) de la tarifa ordinaria aplicable.	Artículo 3. Inclusión de los derechos notariales y gastos de registro en los préstamos hipotecarios de vivienda de interés social. **<u>Adiciónese un parágrafo al artículo 31 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:</u>** **Artículo 31. Derechos notariales y gastos de registro**. Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social no subsidiable, se liquidarán al cuarenta

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social, que en razón de su cuantía pueda ser objeto de subsidio directo, se liquidarán al diez por ciento (10%) de la tarifa ordinaria aplicable. Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía. Igualmente la cancelación de los gravámenes será considerado un acto sin cuantía. Parágrafo. Lo previsto en el presente artículo, se aplicará sin perjuicio de las normas que establezcan tarifas más favorables, respecto de actos relativos a viviendas de interés social".	por ciento (40%) de la tarifa ordinaria aplicable. Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social, que en razón de su cuantía pueda ser objeto de subsidio directo, se liquidarán al diez por ciento (10%) de la tarifa ordinaria aplicable. Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía. Igualmente, la cancelación de los gravámenes será considerado un acto sin cuantía. Parágrafo **1°**. Lo previsto en el presente artículo, se aplicará sin perjuicio de las normas que establezcan tarifas más favorables, respecto de actos relativos a viviendas de interés social. **Parágrafo 2°. Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1º de la presente ley podrán ofrecer a los solicitantes la opción de incluir los gastos de escrituración, impuestos y registro incluyendo el de transferencia de**

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

	dominio, asumidos por el comprador dentro del valor de la financiación, bien sea a través de préstamo hipotecario o leasing habitacional, previa autorización del solicitante o por acuerdo entre las partes. **En todo caso, la inclusión de los referidos gastos en el financiamiento no se computará para efectos de fijar el límite a la financiación de vivienda previsto en la normatividad vigente.** **En el caso de vivienda de interés social, el financiamiento podrá extenderse a otros actos sujetos a registro, tales como la afectación a vivienda familiar, el patrimonio de familia inembargable, y a la expedición del certificado de tradición y libertad y la reproducción de la constancia de inscripción, requeridos para el trámite hipotecario, siempre y cuando se cuente con la autorización del solicitante**.

64. De conformidad con lo expuesto, no era exigible el deber de que trata el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, pues este únicamente se activa cuando el proyecto de ley contiene una orden de gasto o un beneficio tributario. En este sentido, dado que el contenido normativo acusado –la liquidación diferencial al 70%, 40% y 10%– no fue creado por la Ley 2434 de 2024, ni modificado por ella, no puede predicarse del trámite legislativo que dio lugar a su adopción una omisión del análisis de impacto fiscal, por cuanto aquél presunto efecto fiscal ya hacía parte del ordenamiento jurídico. Exigir este análisis equivaldría a trasladar al trámite legislativo cargas de justificación fiscales respecto de contenidos normativos preexistentes, cuya validez y efectos no se habrían originado en la iniciativa legislativa objeto de control.

65. En suma, toda vez que la acusación del demandante se dirige contra contenidos normativos que no fueron adoptados en el trámite legislativo de la Ley 2434 de 2024, la Sala se declarará inhibida para decidir de fondo sobre la constitucionalidad de los artículos 2 y 3 de la citada ley, por el presunto

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

desconocimiento del deber de análisis de impacto fiscal previsto por los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003, debido a la ineptitud sustantiva de la demanda.

66. En *segundo lugar*, la Sala observa que la acusación referida al presunto desconocimiento del deber de análisis del impacto fiscal de los **artículos 5, 6 y 8 de la Ley 2434 de 2024 es apta**, porque satisface las exigencias mínimas de argumentación.

67. En efecto, la acusación es clara, pues es comprensible que, para el demandante, los artículos 5 y 6 generan un gasto en los términos previstos por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, por cuanto la materialización de lo dispuesto en ellos tendría un costo aproximado de $ 3.083.421.042.000 (tres billones ochenta y tres mil cuatrocientos veintiún millones cuarenta y dos mil pesos) por cada 114.000 hogares beneficiados, y podría demandar ajustes en el presupuesto de las entidades encargadas de realizar la promoción y el fomento ordenado. Además, el artículo 8 establece que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá crear planes de socialización de los beneficios en la adquisición de vivienda, lo que implicaría la asignación de recursos para cubrir diversos costos.

68. A partir de la identificación del cargo propuesto, se advierte que la acusación es cierta, porque corresponde a la lectura natural de los enunciados normativos cuestionados, y no a una interpretación propia del demandante; es pertinente, pues el cargo planteado tiene naturaleza constitucional, al plantear el desconocimiento del deber de análisis de impacto fiscal que se deriva del artículo 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003; es específica, porque el demandante formula una acusación concreta contra los artículos demandados, que es verificable a la luz del orden constitucional, y es suficiente, pues genera una duda mínima sobre la constitucionalidad de tales disposiciones.

69. En *tercer lugar*, la Sala advierte que la acusación referida a la omisión del análisis del impacto fiscal del **artículo 12 de la Ley 2434 de 2024 no es apta**, pues carece de certeza, especificidad y pertinencia.

70. La acusación no es cierta, porque el demandante le atribuye al artículo 12 un contenido normativo que no se deriva objetivamente de él. De un lado, señala que le impone a la Superintendencia de Notariado y Registro la obligación de adquirir plataformas tecnológicas para acceder, desarrollar y comercializar masivamente productos de valor agregado que se basen en la información que comercializa. Sin embargo, la disposición acusada tan solo dispone que la citada superintendencia deberá habilitar tales plataformas, mas no adquirirlas.

71. De otro lado, el demandante sostiene que el Gobierno nacional omitió realizar el análisis del impacto fiscal, a pesar de que, como lo señaló el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el proyecto de ley contenía disposiciones con evidentes impactos fiscales, entre estas, la autorización para realizar avalúos sobre

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

inmuebles destinados a la vivienda, acudiendo a mecanismos digitales, lo que exigiría disponer de plataformas y tecnologías onerosas. No obstante, la disposición acusada no establece la necesidad de contar con plataformas tecnológicas para realizar avalúos.

72. La acusación tampoco es específica, pues el demandante no expone argumentos que permitan evidenciar por qué la obligación de habilitar plataformas tecnológicas para acceder, desarrollar y comercializar masivamente productos de valor agregado, con base en la información que maneja la superintendencia, supone la generación de un gasto o la creación de un beneficio tributario. Tan solo sostiene, de manera general, que "*tal disposición ocasiona gastos fiscales evidentes, en la medida en que dicha autoridad obtiene sus recursos del presupuesto nacional y en virtud de esta nueva obligación deberá financiar la puesta en marcha, el mantenimiento y la actualización de programas o herramientas tecnológicas con las cuales no cuenta hoy en día y, es bien sabido, pueden llegar a tener un elevado valor comercial*"[46].

73. La acusación, además, carece de pertinencia, porque se fundamenta en la opinión subjetiva del demandante sobre los presuntos efectos de la aplicación del artículo 12, particularmente para la superintendencia, mas no en la apreciación del contenido de una norma superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. Como se anotó previamente, el deber de habilitar plataformas tecnológicas no comprende la obligación de implementarlas con los recursos de la superintendencia.

74. Así las cosas, debido a la falta de certeza, especificidad y pertinencia de la acusación, la Corte se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo sobre el presunto desconocimiento del deber de análisis de impacto fiscal en la aprobación del artículo 12 de la Ley 2434 de 2024.

75. **El cargo por el presunto desconocimiento del derecho al debido proceso es apto.** La Sala Plena observa que la acusación es clara y comprensible. Según el demandante, el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024 crea una falta disciplinaria contraria al artículo 29 de la Constitución, porque (i) no determina la gravedad de la conducta, ni la sanción por imponer; (ii) condena comportamientos ajenos al sujeto disciplinado, al castigar el incumplimiento de los términos fijados para la escrituración de inmuebles, e (iii) impone una sanción irrazonable y desproporcionada.

76. La acusación también es cierta, pues, de la lectura objetiva del apartado normativo demandando, se observa que no refiere a la gravedad de la conducta, al tipo de sanción, ni a la modalidad en la que debe realizarse el comportamiento para que sea sancionable, ni a las circunstancias de dosificación punitiva. Contrario a lo afirmado por la superintendencia, si bien la disposición acusada establece la conducta disciplinable, esto es, el incumplimiento de los términos previstos en el

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

artículo 10, no señala el tipo de sanción. Además, no fija que la conducta del notario sea un criterio para tener en cuenta o para graduar la falta.

77. La acusación es, además, específica y pertinente, ya que el demandante plantea un debate con argumentos concretos y consecuencias de índole constitucional, como la vulneración del debido proceso, por la indeterminación del tipo de falta, la gravedad de la conducta y la incertidumbre sobre la sanción correspondiente. Esto, pues la disposición demandada únicamente dispone que "[e]*l notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria*".

78. Si bien el observatorio adujo que el demandante no demostró cuáles son los fines constitucionales afectados, y advirtió que "*no se está ante un escenario de control abstracto de constitucionalidad, sino ante un escenario de interpretación de juez natural, lo cual escapa de la órbita del control de la Corte Constitucional*"[47], lo cierto es que el demandante sí identificó los principios superiores presuntamente infringidos, a partir de planteamientos objetivos. Por todo lo anterior, la acusación es suficiente para generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del apartado normativo demandado.

C. Planteamiento de los problemas jurídicos y metodología de la decisión

79. Le corresponde a la Corte determinar si los artículos 2, 3, 5, 6, 8, 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024, "[p]*or la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda, por medio de créditos hipotecarios y leasing habitacional, se promueve la utilización de energías limpias para vivienda y se dictan otras disposiciones - vivienda al alcance de todos*", incurrieron en los vicios de inconstitucionalidad alegados por el demandante. Para el efecto, la Sala deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:

i. ¿Los artículos 5, 6 y 8 de la Ley 2434 de 2024 desconocieron los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003, porque, según el demandante, durante su trámite legislativo en el Congreso de la República se incumplió con el deber de analizar el impacto fiscal de las medidas dispuestas en ellos?

ii. ¿Los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024 desconocieron el principio democrático, que se deriva de los artículos 157 y 160 de la Constitución y 123.5 y 147 de la Ley 5ª de 1992, porque, según el accionante, en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes en la que se dispuso su aprobación, se eludió la discusión sobre dichas disposiciones y, por ello, se incumplió el número de debates exigidos por el ordenamiento superior para la expedición de una ley?

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

iii. ¿El artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024 desconoció los principios de consecutividad e identidad flexible que se derivan de los artículos 157 y 160 de la Constitución, porque, según el actor, el trámite de escrituración previsto en el inciso primero, y en el parágrafo 1, constituye una temática novedosa que solo fue propuesta y aprobada en el segundo debate en la Cámara de Representantes (cuarto debate del proyecto de ley)?

iv. ¿El artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024[48] desconoce el principio de unidad de materia, que se deriva de los artículos 158 y 169 de la Constitución, porque, según el demandante, carece de conexidad con el núcleo temático de dicha ley, al regular el trámite de escrituración y crear una falta disciplinaria para los notarios que incumplan sus términos?

v. ¿El artículo 10 de la Ley 2434 de 2024, específicamente, el parágrafo 1°, vulnera el derecho al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución, al disponer que el notario que incumpla los términos del proceso de escrituración previsto por esa misma disposición incurrirá en falta disciplinaria?

80. Dado que los anteriores interrogantes plantean problemas referidos a presuntos vicios de inconstitucionalidad, tanto procedimentales como materiales, la Sala Plena resolverá, en primer lugar, aquellos relacionados con cuestiones de trámite legislativo, esto es, los formulados en los numerales (i), (ii) y (iii), en ese mismo orden. Además, toda vez que el actor planteó cuatro cargos de inconstitucionalidad relacionados con el artículo 10 de la Ley 2434 de 2024, entre ellos, dos cuestionamientos de carácter sustancial por la presunta vulneración del principio de unidad de materia[49] y del derecho al debido proceso, la Sala únicamente resolverá estos últimos, si dicho artículo supera el examen referido a la presunta vulneración de los principios democrático y de consecutividad e identidad flexible.

D. Solución del caso

81. Para facilitar el análisis, en cada uno de los acápites que se desarrollarán en seguida, (i) se presentará el cargo de inconstitucionalidad propuesto; (ii) se indicará lo que, sobre el particular, expusieron los intervinientes y el procurador general de la Nación; (iii) se determinará la metodología específica para darle solución y, finalmente, (iv) se procederá con su examen.

D.1. Presunto desconocimiento del deber de análisis de impacto fiscal en el trámite legislativo de los artículos 5, 6 y 8 de la Ley 2434 de 2024

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

82. ***El cargo.*** El demandante argumenta que, en el trámite del proyecto de ley que dio origen a la Ley 2434 de 2024, se omitió por completo el deber de analizar los impactos fiscales de la iniciativa, en los términos de los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003. Esto, a pesar de que "*contenía disposiciones con evidentes impactos fiscales*", entre ellas, "[l]*a creación de líneas de crédito para financiar la adquisición de paneles solares entre un número indeterminado, pero considerable, de beneficiarios*" y "[l]*a promoción y socialización de los beneficios creados por su conducto en materia de financiación de vivienda*".

83. ***Intervenciones y conceptos.*** En subsidio de la solicitud de inhibición, ya analizada, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio pidió declarar exequibles las disposiciones demandadas, porque en su trámite legislativo se cumplió con el deber de análisis de impacto fiscal. Al respecto, indicó que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó el concepto al que se refiere el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Por lo demás, señaló, en extenso, las reglas sobre la materia fijadas en la sentencia C-170 de 2021.

84. Por su parte, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Colombia señaló que la Ley 2434 de 2024 "*no autoriza ni ordena un gasto*[,] *sino que lo condiciona a la disponibilidad presupuestal que autorice el Gobierno nacional para su implementación*"[50]. Según explicó, de acuerdo con el artículo 11 de la misma ley, cualquier gasto presupuestal que tenga alguna entidad nacional respecto de las obligaciones asignadas por la ley estará sujeto a la disponibilidad presupuestal establecida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). Por consiguiente, "*no era necesario contar con el aval fiscal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ni acreditar si dentro del trámite legislativo se analiza su impacto fiscal*"[51].

85. De otro lado, indicó que las funciones atribuidas por los artículos 5, 6 y 8 al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, "*solo podrán ejecutarse en tanto haya disponibilidad presupuestal y se encuentre*[n] *acorde con el MFMP y el MGMP*"[52].

86. ***Concepto del procurador general de la Nación.*** El jefe del Ministerio Público afirmó que los artículos 5, 6 y 8 consagran "*obligaciones en cabeza del Gobierno nacional que insinúan generar gastos*"[53]. En su criterio, estas últimas disposiciones suponen necesariamente la destinación de recursos públicos, costos administrativos, logísticos y operativos adicionales. Sin embargo, "*la redacción de estos enunciados normativos tiene un grado de indeterminación*"[54], de manera

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

que su desarrollo requiere la intervención del Gobierno nacional. En consecuencia, para el procurador, no activan el deber de análisis de impacto fiscal.

87. Agregó que, dado que el proyecto de ley fue de iniciativa de los congresistas, "[…] *el legislador únicamente debía incorporar referencias mínimas sobre los eventuales efectos fiscales, como en efecto ocurrió*"[55]. Además, antes del cuarto debate, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público rindió el respectivo concepto, en atención al cual, en el último debate, se adicionó el artículo 11, con el propósito de armonizar el contenido del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Por tal razón, concluyó que no se desconoció el mandato de análisis de impacto fiscal, al que se refieren los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003.

88. ***Metodología de decisión.*** Para resolver este cargo, y sobre la base del problema jurídico propuesto en el acápite C de esta providencia[56], la Sala Plena (i) describirá el contenido y alcance del deber de analizar el impacto fiscal de las leyes que ordenan gasto o conceden beneficios tributarios, prevista en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Luego, con fundamento en estas consideraciones, (ii) se pronunciará sobre la constitucionalidad de los artículos demandados.

(i) Contenido y alcance del deber de analizar el impacto fiscal de las leyes que ordenan gasto o conceden beneficios tributarios

89. El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone que el impacto fiscal de las normas debe ser analizado en el trámite de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto u otorgue beneficios tributarios, de suerte que deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)[57]. La misma disposición señala que "[l]*os proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá*[n] *contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público*"[58].

90. La sentencia C-170 de 2021[59] señaló que se pueden inferir cuatro deberes de actuación en la materia (uno general y tres especiales), a saber: a) el deber general de analizar el impacto fiscal de todos los proyectos de ley que prevean una orden de gasto o un beneficio tributario[60]; b) el deber, a cargo del Congreso, de incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento; c) el deber, a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de rendir –en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso– su concepto sobre la consistencia del análisis de los costos fiscales, sin que sea posible que dicho

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

concepto se oponga al MFMP[61], y d) el deber, a cargo del Gobierno nacional, de establecer, en los proyectos de ley de su iniciativa y que impliquen un gasto adicional o una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumento de ingresos, según el análisis y la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público [62].

91. En dicha sentencia, la Corte resaltó que el trámite de todos los proyectos de ley (sean o no de origen gubernamental) "*imponen hacer explícito un análisis de impacto fiscal cuando dicho proyecto contenga o bien una orden de gasto –gasto presupuestal– o un beneficio tributario –gasto fiscal–*".

92. La jurisprudencia constitucional también ha precisado que el análisis que corresponde adelantar para determinar si en el trámite de una ley se dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 debe surtir dos etapas: la primera consiste en verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario[63]; la segunda, en identificar quién tuvo la iniciativa legislativa y cuáles son las cargas que se derivan de ella.

93. En relación con la primera etapa, la Corte ha precisado que "*la condición de posibilidad, para que en el trámite de un proyecto de ley se deba cumplir con los objetivos específicos contenidos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 (incisos 2, 3 y 4), es que dicho proyecto ordene gastos u otorgue un beneficio tributario*"[64]. Al respecto, se ha considerado que "*se* ***ordena un gasto*** *cuando, con el proyecto*[,] *una vez convertido en ley, busca imponer al Gobierno, nacional o territorial, su inclusión en el presupuesto*"[65].

94. Para identificar si ello es así, se deben evaluar dos elementos. *Primero*, si los términos del proyecto, respecto de la inclusión del gasto en el presupuesto, son imperativos o facultativos. "[S]*i un proyecto simplemente autoriza o habilita al Gobierno para que sea aquel el que busque la inclusión del gasto dentro del presupuesto en algún momento futuro y sin que ello sea mandatorio, no sería necesario dar cumplimiento a los incisos referidos del artículo 7 de la ley orgánica*"[66].

95. *Segundo*, si el proyecto de ley se presenta de modo general y abstracto, de manera que para su implementación o concreción se requiera la intervención del ejecutivo o de determinado desarrollo normativo. En tales eventos, "*si los términos del proyecto son facultativos, y además, generales, no se estaría emitiendo una orden de gasto en estricto sentido*"[67], por cuanto "[s]*e trata de una autorización y no de una orden de gasto y*[,] *en tal sentido, no tiene por qué estar contenida en la ley sino en las normas que posteriormente la desarrollen*"[68].

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

96. Por su parte, se está ante un ***beneficio tributario***, en los términos de la jurisprudencia constitucional, cuando la disposición objeto de control tiene "*(...) esencialmente el propósito de colocar al sujeto o actividad destinataria de la misma, en una situación preferencial o de privilegio*"[69], en materia impositiva.

97. A partir de esta idea, y para efectos de determinar el objeto concreto respecto del cual recae el deber de que trata el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, la jurisprudencia ha diferenciado las "*minoraciones estructurales*" de los "*beneficios tributarios*". De conformidad con la sentencia C-540 de 2005, cuya jurisprudencia se ha reiterado a lo largo de los años[70], "*no todas las disposiciones que consagran disminuciones de la carga tributaria constituyen beneficios tributarios pues no todas ellas tienen el propósito de estimular, incentivar o preferenciar determinados sujetos o actividades, sino que simplemente pretenden no perjudicar o hacer efectivos los principios de justicia, equidad y progresividad*". Esta última es la situación de las "*minoraciones estructurales*", que, "*a pesar de suponer un tratamiento diferente de los sujetos gravados, se caracterizan porque no tienen como propósito principal incentivar o crear preferencias sino coadyuvar a la definición y delimitación del tributo y a la aplicación práctica de los principios de tributación*"[71]. En los términos de la sentencia C-989 de 2004, ampliamente reiterada por la jurisprudencia[72], se han considerado beneficios tributarios, entre otros, "*las exenciones, las deducciones de base, los regímenes contributivos sustitutivos, la suspensión temporal del recaudo, la concesión de incentivos tributarios y la devolución de impuestos*". En todo caso, a pesar de esta enunciación, en la sentencia en mención se advierte que:

> "*debe considerarse, que no todo aquello que signifique negación de la tributación o tratamiento más favorable por comparación con el de otros contribuyentes constituye incentivo tributario, pues existen en la legislación tributaria una variedad de formas de reducir la carga impositiva o de excluir o exonerar a un determinado sujeto del deber de contribuir, que tan solo significan un reconocimiento a los más elementales principios de tributación, y que sin ellas, el sistema tributario o un determinado impuesto, no podrían ser calificados a primera vista como justos, equitativos y progresivos; es decir, se trata de una forma de no hacer de un tributo una herramienta de castigo o un elemento de injusticia*".

98. Ahora bien, en relación con la segunda etapa del análisis, referente a identificar quién tuvo la iniciativa legislativa y cuáles son las cargas que se derivan de ella, la Corte ha diferenciado dos supuestos que delimitan el escrutinio que debe adelantar. El primer supuesto implica determinar, precisamente, las obligaciones

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

que surgen respecto de los proyectos de ley originados en la iniciativa de los *congresistas*. En relación con esta hipótesis, se indicó lo siguiente:

> "*(i) el Congreso tiene la responsabilidad de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley; (ii) esa carga no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales; (iii) la carga principal se encuentra radicada en el* [Ministerio de Hacienda y Crédito Público] *por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público; (iv) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (v) si el Gobierno atiende la obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo. En adición a ello, debe precisarse (vi) que ni el silencio del Gobierno ni su oposición al proyecto impide que el Congreso lo apruebe, siempre y cuando cumpla los requerimientos antes señalados*" [73].

99. El segundo supuesto se refiere a las cargas que se derivan de los proyectos de ley de iniciativa gubernamental. Al respecto, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 "*(...) impone un deber especial al Gobierno y su incumplimiento afecta la constitucionalidad de la ley. Tal deber implica la obligación de presentar al Congreso de manera detallada y precisa el análisis de impacto fiscal y, cuando quiera que se produzca una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva*"[74].

100. La Corte ha destacado que la valoración del impacto fiscal de un proyecto de ley puede tener grados de especificidad diferenciados en función de la naturaleza de la regulación y de la mayor o menor fiabilidad de los supuestos económicos en los que se fundamenta. Sin embargo, "*dicha valoración será exigible en todos los casos y su ausencia –siguiendo los propósitos en los que se apoya el artículo 7 de la Ley 819 de 2003– constituye un vicio de inconstitucionalidad*"[75].

(ii) Solución del problema jurídico: los artículos 5, 6 y 8 de la Ley 2434 de 2024 no desconocieron los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003, ya que el legislador no debía de analizar su impacto fiscal

101. La Sala constata que, contrario a lo afirmado por el demandante, los artículos 5, 6 y 8 de la Ley 2434 de 2024 no desconocieron los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003. Esto es así, pues tales disposiciones no prevén una orden de gasto, sino una *autorización* de gasto. Bajo tal consideración,

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

el legislador no tenía el deber de analizar su impacto fiscal. Las razones que fundamentan esta conclusión se explican a continuación.

102. ***Los artículos 5 y 6 no contienen una orden de gasto, pues solo fijan una autorización para el mismo***. Las disposiciones demandadas establecen medidas para la promoción y el financiamiento del uso de energías solares fotovoltaicas. Con ese propósito, el artículo 5 señala que el Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y del Ministerio de Minas y Energía, fijará planes, programas y proyectos orientados al uso de la energía solar fotovoltaica en el desarrollo de los proyectos de vivienda y en la modalidad de mejoramiento y construcción de vivienda, con un enfoque diferencial para hogares pobres y vulnerables y hogares no pobres y no vulnerables, de acuerdo con la metodología de focalización fijada para tal efecto.

103. Por su parte, el artículo 6 dispone que, para promover el acceso al financiamiento para el uso de energías solares en vivienda, el Gobierno nacional fortalecerá las líneas de crédito y garantía existentes, con condiciones y plazos diferenciales, e implementará nuevas líneas de crédito, también con enfoque diferencial, con el objeto de financiar la adquisición de los elementos necesarios para la provisión de este tipo de energías, con prelación de las poblaciones de las zonas no interconectadas y/o donde se presenta intermitencia constante en el servicio de energía o fallas en su prestación. Además, establece que en los diez años siguientes a la vigencia de la Ley 2434 de 2024, se dará prioridad a las poblaciones ubicadas en dichas zonas. Vencido este plazo, el Gobierno nacional reevaluará las necesidades y ajustará sus prioridades, para asegurar la distribución equitativa y eficiente de los recursos.

104. A partir de lo anterior, la Sala Plena constata que los artículos demandados no ordenan un gasto. Por lo tanto, no le correspondía al Congreso de la República evaluar el eventual impacto fiscal de la medida.

105. En cuanto al artículo 5, si bien impone un deber de fijar planes, programas y proyectos para el uso de la energía solar fotovoltaica en el desarrollo de proyectos de vivienda y en la modalidad de mejoramiento y construcción de la misma, como bien lo ha precisado la jurisprudencia, "*ello no se traduce en una orden imperativa de gasto público, y menos aún, de apropiar partidas o conceptos adicionales en el presupuesto*"[76]. Esto se debe, por un lado, a que no impone una "*orden de gasto*", sino que prevé una "*autorización de gasto*", ya que habilita al Gobierno nacional para fijar los planes, programas y proyectos en el marco de sus funciones. De esta manera, autoriza a que la inclusión del gasto en el presupuesto –en caso de que se llegue a causar– se haga cuando sea necesario, pertinente o conveniente. Y, por el otro, deja a la discrecionalidad del Gobierno nacional la forma en que dará cumplimiento al mandato de fijar planes, programas y proyectos para el uso de la energía solar fotovoltaica. De modo que el ejecutivo podrá optar por adelantar dicha gestión conforme con la reglamentación que expida para el efecto, y

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

mediante el recurso humano, presupuestal y los canales de divulgación o difusión de información con los que cuenta o, si lo considera necesario, realizar una apropiación presupuestal adicional.

106. Por su parte, el artículo 6 no ordena directamente un gasto público. Esto es así, pues, de un lado, emplea términos facultativos, y no imperativos, respecto de la inclusión del gasto. Ello es evidente si se tienen en cuenta los mandatos de "*fortalecer*" e "*implementar*" líneas de crédito y de "*dar prioridad*" al fortalecimiento e implementación de ellas para las poblaciones ubicadas en zonas no interconectadas y/o en donde se presenta intermitencia o fallas en el servicio. A su vez, los deberes de "*reevaluar*" y "*ajustar*" las prioridades para asegurar la distribución equitativa y eficiente de recursos constituyen una potestad del Gobierno nacional si, luego del plazo inicial de los diez años siguientes a la implementación de la ley, considera pertinente introducir modificaciones a las líneas de crédito fortalecidas e implementadas.

107. De otro lado, el enunciado normativo se expresa en términos generales, de modo que los aspectos concretos de su aplicación requerirán la intervención posterior del ejecutivo[77]. Esto es así, pues el fortalecimiento de las líneas de crédito y garantía existentes, así como la implementación de nuevas líneas de crédito orientadas a financiar la adquisición de los elementos necesarios para la provisión de energías solares fotovoltaicas, exigen un *desarrollo reglamentario* que determine las condiciones específicas de estas líneas de crédito y garantía, sobre todo, si se tiene en cuenta que requieren un diseño diferencial, que considere las circunstancias de las poblaciones ubicadas en zonas no interconectadas y/o en donde se presenta intermitencia o fallas en el servicio eléctrico.

108. A partir de lo anterior, la Sala concluye que, contrario a lo sostenido por el demandante, los artículos 5 y 6 de la Ley 2434 de 2024 no debían cumplir con el mandato fijado por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, ya que no se trata de normas que ordenen o impongan al ejecutivo "*la asunción de un gasto, y que, para su implementación, no necesita desarrollo alguno*"[78]. Incluso, como se acaba de advertir, la regulación supone claramente todo lo contrario.

109. ***El artículo 8 no contiene una orden un gasto, pues solo fija una autorización para el mismo***. El artículo 8 de la Ley 2434 de 2024 establece el deber del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de crear planes de socialización de los beneficios en materia de financiación de vivienda. Entre ellos, los referidos al pago de derechos notariales, los avalúos técnicos, las condiciones de acceso a programas de subsidio de vivienda y al uso y adecuación de la energía solar fotovoltaica en las viviendas. Además, dispone que la socialización se realizará por medio de los entes territoriales, garantizando y priorizando la difusión en los territorios más apartados y con poca conectividad. Finalmente, dispone que los avances frente a los mecanismos de socialización se deben presentar al Consejo

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Superior de Vivienda, para que este haga recomendaciones, en el marco de sus funciones.

110. La Sala Plena observa que la disposición acusada tan solo *incluye una autorización de gasto para la creación de mecanismos de socializació*n, que no hace exigible el análisis de impacto fiscal por parte del Congreso. De un lado, si bien dispone que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio creará planes de socialización de los beneficios en materia de financiación de vivienda, no ordena la creación de beneficios económicos que puedan generar un impacto fiscal. De otro lado, aunque establece que la socialización de los beneficios en materia de financiación de vivienda se realizará por medio de los entes territoriales, no les impone el deber de disponer recursos económicos para llevarla a cabo.

111. Ahora bien, si en gracia de discusión se considerara, como lo afirma el demandante, que la creación de los planes de socialización de beneficios implica disponer de personal para llevar a cabo las gestiones correspondientes, lo cierto es que la implementación de la medida no implica, *prima facie*, y de manera inexorable, la generación de gastos de contratación o de reubicación de personal, pues las entidades involucradas pueden asignar funciones a las personas vinculadas en su planta de personal, de acuerdo con el marco reglamentario del empleo público, y sin que ello signifique el pago de remuneración adicional alguna. En efecto, como lo afirmó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el artículo 8 de la Ley 2434 genera una socialización de la oferta institucional de esa cartera, que se realiza con cargo a los recursos ya asignados para modelos de difusión de carácter general[79].

112. Cabe agregar que si bien en el trámite del proyecto de ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público conceptuó sobre las implicaciones fiscales de las disposiciones demandadas, no señaló que estas incluyeran una orden de gasto o un beneficio tributario. Por el contrario, el ministerio se limitó a indicar que, en caso de que se pretendiera llevar a cabo una completa electrificación rural con paneles solares, "*tomando como base la experiencia del Ministerio de Minas y Energía en 2022 y la cantidad de subsidios habitacionales planificados por el Ministerio de Vivienda para la vigencia 2024,* […] *implicaría un costo de alrededor de $3.08 billones, recursos que deben estar sujetos al Marco Fiscal de Mediano Plazo*"[80]. A juicio de la Sala, de esta hipotética estimación no se sigue que el Congreso estuviera obligado a analizar el impacto fiscal de las disposiciones cuestionadas, ni a satisfacer una carga deliberativa calificada, en los términos propuestos por el demandante.

113. Además, precisamente como consecuencia de las observaciones formuladas por el citado ministerio, el legislador estableció, en el artículo 11 de la ley acusada, que las obligaciones derivadas de ella para las entidades del orden nacional quedarían sujetas a las disponibilidades existentes en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el Marco de Gasto de Mediano Plazo, lo que evidencia que no se

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

desconocieron las restricciones fiscales del Estado, ni se pretendió imponer obligaciones de ejecución inmediata e incondicionada. Por el contrario, subordinó la implementación de las medidas adoptadas a los instrumentos ordinarios de planeación y sostenibilidad fiscal. De esta manera, en atención a las cargas que, como autor de la iniciativa, le eran imponibles, el legislador valoró las incidencias fiscales del proyecto, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas por el ministerio.

114. Por las razones expuestas, la Sala declarará la exequibilidad de los artículos 5, 6 y 8 de la Ley 2434 de 2024, en relación con el cargo primero de la demanda, referido al presunto desconocimiento del deber de análisis de impacto fiscal previsto por los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003.

D.2. Presunta vulneración del principio democrático por la elusión del debate en el trámite legislativo de los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024

115. ***El cargo.*** El demandante afirma que los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024 desconocen los artículos 157 y 160 de la Constitución y 123.5 y 147 de la Ley 5ª de 1992, porque no cumplieron con el número de debates exigidos para su aprobación, con lo que se omitió el deber de deliberación y, en consecuencia, se vulneró el principio democrático. Concretamente, sostiene que esas disposiciones fueron incluidas en el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes (que correspondió al cuarto debate del proyecto de ley), "*sin ninguna explicación sobre su contenido y alcance por parte de sus autores, y sin brindar el espacio necesario para efectuar alguna deliberación o discusión al respecto*".

116. ***Intervenciones y conceptos.*** La Unión Colegiada del Notariado Colombiano respaldó la acusación. En su criterio, el artículo 10 vulneró el principio democrático, porque no cumplió el número de debates exigidos. Según indicó, el secretario general de la Cámara de Representantes "*leyó una proposición aditiva que transformó por completo el sentido original del artículo 10*"[81]. Este artículo, agregó, fue aprobado por la plenaria de la Cámara, "*sin contar con la deliberación previa obligatoria. Es decir, una vez radicadas las proposiciones, la Plenaria las votó sin abrir un espacio, ni ofrecer la oportunidad necesaria para discutirlas a fondo*"[82].

117. ***Concepto del procurador general de la Nación.*** El procurador general de la Nación afirmó que los artículos 10, 11 y 12 "*respetaron el principio democrático puesto que, a pesar de que la redacción de los artículos fue nueva y estos fueron incluidos en el último debate en la Cámara de Representantes, su contenido sustancial fue debatido en el trascurso del trámite legislativo*"[83]. Frente a cada una de estas normas, indicó lo siguiente.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

118. *Primero*, la segunda parte del artículo 10 establece términos de prelación en los trámites notariales y determina que el notario que los incumpla incurrirá en falta disciplinaria. Así, dado que el objetivo de la ley es disminuir las barreras para el acceso a la vivienda, "*el hecho de establecer términos de prelación en los trámites notariales, a fin de que el perfeccionamiento de los contratos de compraventa de inmueble y los contratos hipotecarios o de leasing sea ágil y oportuno, es una medida que contribuye a reducir las barreras operativas y de trámite*"[84]. Lo mismo sucede con la consecuencia sancionatoria impuesta a los notarios en el evento de no cumplir dichos plazos, en tanto pretende que los trámites notariales sean expeditos.

119. *Segundo*, el artículo 11 tiene relación con temáticas tratadas durante el trámite del proyecto de ley, relacionadas con su impacto fiscal y la forma en la que se podría armonizar con el MFMP. La adición de este artículo –agregó– responde a la modificación del artículo 8 del proyecto de ley, que originalmente obraba como artículo 5. De manera que su inclusión es acorde con los artículos 157 y 160 de la Constitución, pues el contenido que se desarrolló fue tratado a lo largo del debate en el artículo 8. Así, "*en virtud del principio democrático, los contenidos del artículo 11 de la ley acusada fueron abordados por los Congresistas desde el proyecto de ley original*"[85].

120. *Tercero*, si bien el artículo 12 "*no se abordó directamente en instancias legislativas anteriores sí tiene relación con el articulado en general puesto que dicho artículo tiene como propósito reducir barreras operativas para la adquisición de inmuebles*"[86]. En esa medida, afirmó, se trata de una disposición instrumental, que facilita el acceso a la información para la celebración de los negocios jurídicos que se busca promover mediante la ley demandada.

121. ***Metodología de decisión.*** Para resolver este cargo, y sobre la base del problema jurídico propuesto en el acápite C de esta providencia[87], la Sala Plena (i) se referirá al debate como materialización del principio democrático en el trámite legislativo, (ii) expondrá el trámite que surtieron los artículos demandados en la plenaria de la Cámara de Representantes y, finalmente, (iii) se pronunciará sobre su constitucionalidad.

(i) El debate como materialización del principio democrático en el trámite legislativo[88]

122. La Corte ha sostenido que la democracia es un eje del sistema jurídico colombiano. De ella deriva el reconocimiento y la protección de los derechos de participación de los individuos y la sociedad en la conformación y el control del poder político. El modelo democrático previsto en la Constitución tiene una

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

dimensión procedimental que involucra elementos como la participación, la representación, la adopción de decisiones por mayoría, el respeto por las minorías, la prohibición de la arbitrariedad y el principio de imparcialidad. En particular, el principio democrático impone que las decisiones adoptadas por el Congreso de la República estén precedidas de escenarios reales de discusión, en los que las distintas visiones políticas puedan ser expresadas, confrontadas y conocidas.

123. El propósito del debate legislativo es garantizar que las leyes sean el resultado de una deliberación plural, en la que se escuchen, analicen y contrasten todas las posiciones, antes de que se adopte una decisión definitiva. Con el debate "*se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, pues 'hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentran espacio en el Congreso de la República*"[89]. Así, el concepto de debate "*se materializa en la garantía reconocida a los miembros del* [Congreso] *de la posibilidad de discernir, de hacer pública su opinión, de manifestar sus ideas o de expresar su desacuerdo con lo debatido*"[90].

124. El debate en cada una de las cámaras es una condición *sine qua non* para la aprobación de los proyectos de ley. Durante el trámite legislativo, todos los debates tienen la misma importancia, ninguno se puede eludir y cada uno debe llevarse a cabo. Ninguna instancia adicional puede ser entendida como una etapa que tenga la capacidad de suplir los debates en las comisiones constitucionales permanentes y en las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

125. El derecho a debatir se entiende satisfecho cuando los órganos directivos de las comisiones y las plenarias de las cámaras legislativas, según el caso, mantienen abiertos los espacios de participación con plenas garantías democráticas, es decir, cuando brindan a los congresistas la oportunidad de intervenir en las deliberaciones de los proyectos sometidos a su consideración. En la práctica, el debate inicia con la apertura formal que debe realizar el presidente de la respectiva comisión o plenaria. En su desarrollo, se distinguen tres etapas que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, deben tenerse en cuenta como una concatenación de pasos:

> "(*i) la presentación y aprobación del informe de ponencia, en el que la mayoría expresa su conformidad con las orientaciones generales del proyecto contenidas en* [dicho] *informe (...) y manifiesta su voluntad de darle el debate correspondiente; (ii) la deliberación en torno al articulado del proyecto, que constituye un espacio para la discusión* [sobre] *los contenidos específicos de la iniciativa; y (iii) la votación del articulado, el título y la manifestación de voluntad de que el proyecto discutido se convierta en ley*"[91].

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

126. En particular, la discusión sobre el articulado del proyecto de ley inicia con su presentación. La Ley 5ª de 1992 dispone que, en el caso de las comisiones, la lectura y discusión del proyecto se hará "*artículo por artículo e incluso inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la comisión*" (art. 158). En cambio, en el caso de las plenarias, la misma normativa señala que "*el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un ministro o miembro de la respectiva cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos*" (art. 176).

127. La finalización del debate solo procede bajo el supuesto de la suficiente ilustración. De acuerdo con la Ley 5ª de 1992, esta se presenta cuando: (i) transcurridas tres horas desde el inicio del debate, se aprueba una moción en tal sentido (art. 108); o (ii) cuando se recurre a una proposición en igual sentido, en relación con un artículo debatido en dos sesiones, o (iii) cuando no hay oradores inscritos, y las mayorías aprueban cerrar el debate e iniciar con la votación, previa solicitud del presidente de la respectiva comisión o plenaria. Si bien esta última posibilidad no está consagrada expresamente en el Reglamento del Congreso, se infiere de la lectura de las facultades para organizar el debate que tiene el presidente de la respectiva célula legislativa (arts. 102, 103, 104 y 108) y de los principios de interpretación del reglamento consagrados en el artículo 2 de la Ley 5ª de 1992.

128. En todo caso, la Corte ha sostenido que "*resulta razonable entender que hay suficiente ilustración cuando, transcurrido el lapso contemplado en los artículos 108 y 164* [de la Ley 5ª de 1992]*, las diferentes fuerzas políticas han tenido oportunidad de expresar su posición, o bien cuando, sin agotar el tiempo previsto, los participantes en el debate no manifiesten interés en hacer uso de la palabra*"[92].

129. La Corte también ha advertido que la elusión del debate constituye un vicio grave que apareja la inconstitucionalidad de la norma aprobada por el legislador. Esa elusión se configura cuando: (i) se constata una omisión voluntaria y consciente de debatir y votar un tema, o de trasladar la responsabilidad de decidir a una instancia posterior del trámite; (ii) la conducta omisiva no se ajusta a lo previsto en el Reglamento del Congreso y, con ella, (iii) se vulnera el valor sustantivo que se asegura con el artículo 157 de la Constitución, esto es, la debida formación de la voluntad democrática y la posibilidad de que los congresistas participen con voz y voto en el trámite de aprobación de las leyes. Esta irregularidad puede ocurrir en cualquiera de los debates.

130. En contraste, la Corte ha precisado que no constituye una irregularidad "*que las propuestas de modificación* [de las disposiciones objeto de trámite] *sean publicadas e identificadas en el desarrollo del debate, y que a pesar de que se otorgue la oportunidad de debatir sobre estas, se opte por su aprobación sin que*

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

haya muchas intervenciones al respecto, de modo que existe debate incluso cuando la discusión es sencilla o corta, pero el objeto de la discusión es claro y determinado"[93]. Así las cosas, solo "*cuando no se brindan las condiciones para que el debate tenga lugar, la decisión que se adopte en el seno de las cámaras no tiene validez*"[94].

131. En este contexto, la labor del juez constitucional no consiste en calificar la calidad, suficiencia e intensidad del debate, sino en revisar el cumplimiento de las condiciones formales definidas en la Constitución y en la Ley 5ª de 1992 para llevarlo a cabo. De esta manera, "*para efectos del control de constitucionalidad, se entenderá que hay debate cuando formalmente se abra espacio para la discusión del contenido del proyecto de ley, aun cuando los congresistas no hagan uso de la palabra o entre las posiciones expresadas no exista controversia*"[95].

132. Con todo, existe un deber de deliberación mínima, que no se agota con el cumplimiento formal de las etapas del proceso legislativo, sino que exige verificar la existencia de condiciones materiales que aseguren la participación, el pluralismo, la racionalidad y la construcción colectiva de la decisión del legislador. La doctrina constitucional ha identificado tres dimensiones estructurales de este deber de deliberación mínima: (i) la posibilidad de debatir, esto es, que se abra formalmente el espacio para discutir el contenido del proyecto; (ii) la publicidad efectiva de los textos, que permita su conocimiento y análisis por parte de los congresistas, y que asegure su participación informada, y (iii) la garantía de intervención plural, que preserve los espacios de voz y voto de las minorías y de la oposición.

133. En suma, el debate materializa el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, mediante una deliberación plural en la que se confrontan diversas visiones políticas. Su realización, que comprende etapas secuenciales, que van desde la aprobación del informe de ponencia hasta la votación del proyecto de ley, exige cumplir con un deber de deliberación mínima, que se garantiza con la apertura formal de espacios de discusión, la publicidad efectiva de los textos objeto de aprobación y la intervención de los congresistas. Con todo, cuando se cuestiona la constitucionalidad de una norma por la supuesta elusión del debate, el control se limita a verificar que se hayan garantizado las condiciones para llevar a cabo la discusión, sin que le corresponda al juez constitucional calificar la calidad, intensidad o suficiencia del mismo, como ya se ha señalado.

***(ii) Trámite de los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024 en la plenaria de la Cámara de Representantes*[96]**

134. Como lo afirma el demandante, el texto definitivo del artículo 10 y los artículos 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024 fueron incorporados en el cuarto debate del proyecto de ley, que correspondió al segundo debate en la plenaria de la

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Cámara de Representantes. Aunque el informe de ponencia incluía un pliego de modificaciones a varios artículos del proyecto, ninguna de ellas se refería a estas disposiciones[97].

135. Tras la lectura del título del proyecto de ley al que se le daría debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, se resolvieron negativamente varios impedimentos. Posteriormente, se leyó la proposición con la que terminó el informe de ponencia, mediante la cual se propuso a la plenaria dar segundo debate al proyecto, conforme al texto propuesto.

136. Abierta la discusión sobre la proposición con la que terminó el informe de ponencia, varios representantes hicieron uso de la palabra, para referirse al proyecto de ley. En primer lugar, el representante José Octavio Cardona León[98] destacó la importancia de la iniciativa, anunció su apoyo a la misma y pidió su aprobación. En el mismo sentido se pronunció el representante Álvaro Leonel Rueda Caballero[99]. Posteriormente, intervino el representante Óscar Darío Pérez Pineda[100], quien, luego de referirse a la importancia de la iniciativa, manifestó su preocupación, porque el artículo 10 permitía que los fondos de vivienda escogieran libremente las notarías. En consecuencia, pidió que ese artículo fuera retirado del proyecto. Finalmente, destacó la importancia de la promoción del uso de energías solares, y pidió matizar el artículo 5, referido a esa materia, en la medida de lo posible, por el costo que dichas energías representan.

137. El representante Alexander Guarín Silva[101] también intervino para anunciar su apoyo al proyecto y solicitar que sus beneficios se extendieran a departamentos como Guainía. En seguida, intervino el representante ponente, Víctor Manuel Salcedo Guerrero[102], quien agradeció el apoyo de las distintas bancadas a la propuesta y anunció que las proposiciones relacionadas con los artículos 1 al 9 serían recogidas en una proposición sustitutiva. En el mismo sentido, indicó: "[a] *los colegas que presentaron proposiciones en su mayoría del artículo 10 tengo que recoger sus iniciativas como fueron recogidas entre el 1º y el 9*". Con respecto al artículo 10, señaló que "*hubo diferencias con el Fondo Nacional del Ahorro y con la Superintendencia de Notariado y Registro que afortunadamente se lograron zanjar*". Así mismo, agradeció la participación del viceministro del Interior para "*lograr una proposición que precisamente mediara dentro de las preocupaciones que presentaron muchas de las bancadas frente a ese artículo 10 e incluso el Colegio de Notarios de Colombia*".

138. Tras la intervención del representante ponente, la presidencia de la Cámara anunció la continuación y el cierre de la discusión del informe de ponencia. Acto seguido, se procedió con la votación nominal del informe, que fue aprobado unánimemente con un total de 108 votos. Finalizada la votación, se anunció una proposición de eliminación del artículo 10, que fue dejada como constancia, con

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

ocasión del anuncio que, sobre dicho artículo, hizo previamente el representante ponente. Así mismo, otras cinco proposiciones de eliminación del artículo 10 fueron dejadas como constancia. En este punto del debate, el representante Jorge Eliécer Tamayo Marulanda[103] pidió la palabra para solicitar que, a futuro, se revisara el hecho de que los trámites de los proyectos de vivienda estén concentrados masivamente en unas cuantas notarías, y anunciar que también dejaba como constancia su proposición de eliminación del artículo 10.

139. La presidencia de la Cámara aclaró que "*todas las proposiciones de eliminación* [del artículo 10] *quedaron como constancia*" y solicitó la lectura de las proposiciones sustitutivas y del articulado. Al respecto, el secretario general de la Cámara explicó que existía "*una proposición sustitutiva de todos los artículos que tenían proposiciones*", es decir, de los artículos 1 al 9. Agregó que "*de ponerla a consideración* [de la plenaria] *quedaría el articulado como está en esta proposición que recoge todas las proposiciones avaladas*". Posteriormente, indicó que "*del artículo 10 hay una proposición avalada sustitutiva*".

140. El secretario dio lectura a estas proposiciones sustitutivas. En lo relacionado con artículo 10, la proposición incluía las siguientes modificaciones al texto aprobado en primer debate por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes: (i) la asignación equitativa de los trámites notariales entre las notarías del círculo notarial donde esté ubicado el inmueble, mediante el trámite especial de reparto notarial; (ii) la definición de un trámite de escrituración con términos perentorios, y (iii) la incorporación de tres parágrafos en los que: *(a)* se advierte que el notario que incumpla dichos términos incurrirá en falta disciplinaria, y se prevé que, en los círculos notariales donde existan dos o más notarías y el notario incumpla los términos, se podrá solicitar un nuevo reparto; *(b)* se indica que la radicación de las escrituras ante las oficinas de registro de instrumentos públicos se realizará de manera electrónica mediante la plataforma dispuesta por la Supernotariado, y *(c)* se aclara que la ejecución de los contratos deberá cumplir con los principios de la función administrativa.

141. Una vez leídas las proposiciones sustitutivas, que incluían la nueva redacción de los artículos 1 al 10, la presidencia de la Cámara dio apertura a la discusión. El representante José Octavio Cardona León pidió la palabra y manifestó no entender cómo fueron atendidas todas las proposiciones al mismo tiempo. Agregó que él tenía cinco proposiciones que no habían sido incluidas en el texto propuesto y que, si bien no tenía problema en retirarlas, consideraba que, por cortesía congresional, se le diera una indicación al respecto. En igual sentido se pronunció la representante Olga Beatriz González Correa[104], quien también expresó no tener problema en dejar como constancia sus cuatro proposiciones. El representante ponente intervino para aclarar que ya se había llegado a un acuerdo respecto de los textos sometidos a debate, pero le solicitó a la presidencia atender la solicitud de los congresistas mencionados. Así mismo, la representante Piedad

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Correal Rubiano[105] afirmó estar enterada de que existía una concertación al respecto, y pidió revisar a cuáles proposiciones se referían sus colegas.

142. Tras un par de intervenciones que se limitaron a manifestar su acuerdo con lo señalado anteriormente, el representante Carlos Edward Osorio Aguilar[106] advirtió que, en principio, no dejaba como constancia su proposición referida al artículo 10. En particular, pidió que se aclarara si el reparto notarial sería eliminado de esa disposición. Al respecto, señaló que: "*yo acabo de escuchar, una propuesta que leyó el Secretario, donde entiendo que, dejan el reparto, pero generan un procedimiento para resolver algunos problemas, que el reparto suscitaba, a mí eso me parece razonable*". Agregó que la claridad sobre que el reparto notarial no sería eliminado serviría para la interpretación de la norma en el futuro. En respuesta a este comentario, el representante ponente señaló que, cuando se leyó la proposición del representante Osorio, este no se encontraba en el recinto y que, por eso, fue dejada como constancia. Con todo, agregó que, efectivamente, "*en el texto queda el reparto como venía*".

143. Precisado lo anterior, el secretario procedió a preguntar a los representantes por las proposiciones presentadas. Algunas de ellas, efectivamente, habían sido incluidas en la proposición sustitutiva, y otras fueron dejadas como constancia. En particular, el representante José Octavio Cardona León indicó que dejaba como constancia su proposición modificatoria del artículo 10, porque, en su criterio, su texto se mejoró con dos herramientas: los términos del reparto notarial y la sanción disciplinaria al notario que los incumpla. Concluido este punto, se pusieron en consideración de la plenaria los artículos 1 al 10 previamente leídos y el artículo 11, referido a la vigencia de la ley, como venía en la ponencia. El presidente anunció la apertura y el cierre de la discusión, y pidió informar cómo votaba la plenaria, que lo hizo de manera ordinaria[107]. Acto seguido, el secretario indicó que el articulado había sido aprobado.

144. Realizada la votación, el presidente anunció un "*artículo nuevo*". El secretario procedió a leer dos artículos propuestos por el representante ponente, referidos a: (i) la sujeción de las obligaciones generadas por la ley a las disponibilidades del MFMP y del MGMP del sector obligado (artículo 11), y (ii) la obligación de la Superintendencia de Notariado y Registro de habilitar plataformas tecnológicas para acceder, desarrollar y comercializar masivamente productos como certificados de libertad y tradición y certificados de no propiedad (artículo 12). Además, indicó que otra proposición de inclusión de un artículo nuevo había sido dejada como constancia.

145. El presidente abrió la discusión sobre los nuevos artículos. La representante Piedad Correal Rubiano pidió la palabra para destacar que, con el primero de ellos, quedaba "*blindado el proyecto de ley, porque el concepto emitido el 29 de julio de*

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

2024, por el Viceministerio de Hacienda, era lo que estaba pidiendo, que obviamente los gastos que se generen estén sujetos al marco fiscal de mediano y corto plazo". Enseguida, hizo uso de la palabra el representante ponente, para afirmar que, efectivamente, "*por eso, redactamos ese artículo nuevo para acatar las solicitudes de ese documento emitido por el Ministerio de Hacienda*".

146. Concluidas estas intervenciones, el presidente anunció la continuación y el cierre de la discusión, y pidió informar cómo votaba la plenaria (que, nuevamente, votó de manera ordinaria). El secretario informó que los artículos nuevos habían sido aprobados. Acto seguido, el presidente pidió leer el título del proyecto y preguntar a la plenaria si deseaba que la iniciativa se convirtiera en ley de la República. Ante una solicitud de votación nominal, se procedió a abrir el registro para ello. Finalmente, la iniciativa fue aprobada con un total de 116 votos por el sí y un voto por el no.

(iii) Solución del segundo problema jurídico: los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024 no desconocieron el principio democrático, pues se garantizó su debate en la plenaria de la Cámara de Representantes

147. Con base en las anteriores consideraciones, la Sala constata que, contrario a lo afirmado por el demandante, los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024 no desconocieron el principio democrático que se deriva de los artículos 157 y 160 de la Constitución y 123.5 y 147 de la Ley 5ª de 1992. Esto es así, pues, en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes, se garantizaron las condiciones mínimas para debatir sobre estas disposiciones.

148. En efecto, la Sala observa que, en la práctica, se cumplieron las tres etapas que, como mínimo, componen el debate legislativo, a saber: (i) la presentación y aprobación del informe de ponencia, (ii) la deliberación sobre el articulado del proyecto, y (iii) la votación de los artículos, del título del proyecto y de la voluntad de que este se convirtiera en ley de la República. En cada una de ellas, se cumplió con un deber de deliberación mínima, que garantizó una participación plural de los congresistas.

149. Como se expuso previamente, una vez leída la proposición con la que terminó el informe de ponencia, la presidencia abrió el espacio para la discusión. En esta etapa intervinieron tres representantes, que destacaron la importancia de la iniciativa. Uno de ellos, además, llamó la atención sobre el texto del artículo 10, tal y como venía en la ponencia, porque permitía que los fondos de vivienda escogieran libremente a las notarías. Al respecto, el representante ponente indicó que, frente a dicho artículo, se logró elaborar una proposición sustitutiva que atendiera a las preocupaciones expresadas, en su mayoría, por "*muchas de las bancadas*". Terminada esta intervención, la presidencia anunció la continuación del debate y, dado que no se registraron más intervenciones, cerró la discusión y sometió a votación el informe de ponencia, que fue aprobado unánimemente, de manera ordinaria.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

150. Antes de que se abriera la deliberación sobre el articulado, se anunció que todas las proposiciones de eliminación del artículo 10 habían sido dejadas como constancia, dado que, según lo informó el representante ponente, existía una proposición sustitutiva de esa disposición, previamente avalada. En este punto, el secretario de la Cámara dio lectura a la proposición, que incluía el nuevo texto de dicho artículo.

151. Leída esta proposición, la presidencia dio apertura a la discusión del articulado. Ante la confusión que generó el hecho de que las propuestas referidas a los artículos 1 al 9 y al artículo 10 fueran agrupadas en dos proposiciones sustitutivas, se procedió a revisar cuáles proposiciones habían sido avaladas y cuáles serían dejadas como constancia. En este punto, además, se resolvió una duda del representante Carlos Edward Osorio, con ocasión de la cual se precisó que el artículo 10 mantenía el trámite de reparto notarial, y el representante José Octavio Cardona expresó que el texto de esa disposición se había mejorado con los términos de dicho reparto y la sanción disciplinaria al notario que los incumpla. Concluida esta intervención, la presidencia anunció la apertura de la discusión de los artículos 1 al 10, objeto de las proposiciones sustitutivas, y del artículo 11, referido a la vigencia de la ley. En vista de que ningún representante pidió la palabra, se cerró la discusión y se procedió a la votación ordinaria de dichos artículos, que fueron aprobados por la plenaria.

152. Acto seguido, la presidencia anunció la inclusión de dos artículos nuevos, y el secretario procedió a dar lectura integral a los artículos 11 y 12, propuestos por el representante ponente. Concluida su lectura, se dio apertura a la discusión. En este punto, intervinieron la representante Piedad Correal Rubiano y el representante ponente, para indicar que la inclusión del artículo 11 obedecía a las inquietudes planteadas en el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la iniciativa. La presidencia anunció la continuación de la discusión y, dado que ningún representante pidió la palabra, esta se cerró y se procedió a la votación ordinaria de dichos artículos, que también fueron aprobados por la plenaria.

153. Finalmente, la presidencia solicitó leer el título de la iniciativa y preguntar a la plenaria si deseaba que el proyecto se convirtiera en ley de la República. Ante una solicitud de votación nominal, se abrió el registro para ello, y la iniciativa fue aprobada con 116 votos por el sí y un solo voto por el no.

154. Como se observa, durante el segundo debate del proyecto de ley en la plenaria de la Cámara se abrió el espacio para la discusión de los artículos cuestionados y se garantizó la participación de los representantes, sin importar su colectividad política, o si se trataba de partidos de gobierno, independientes o de oposición. Si bien estas disposiciones no estaban incluidas en el informe de ponencia, su incorporación mediante proposiciones sustitutivas fue informada a la plenaria, y su texto fue leído íntegramente antes de ser sometidas a discusión y votación, con lo que se garantizó que los representantes conocieran su contenido

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

normativo y se pronunciaran al respecto (tal como, en efecto, lo hicieron algunos de ellos).

155. Vale la pena agregar que, (i) como lo ha sostenido esta Corte, el hecho de que las propuestas de modificación de las disposiciones objeto de trámite sean publicadas e identificadas en el desarrollo del debate no constituye una irregularidad[108], y (ii) de acuerdo con el inciso segundo del artículo 160 de la Constitución, durante el segundo debate, cada Cámara puede "*introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias*". Cabe anotar que la inclusión de nuevas proposiciones durante el debate no es, por sí misma, contraria al proceso democrático; por el contrario, constituye una manifestación de este. En efecto, un proyecto de ley no debe concebirse como un cuerpo normativo estático e inmutable. Precisamente, la deliberación y, con ella, la formulación de proposiciones, le dan contenido material al debate que demanda la democracia constitucional. Con todo, para la incorporación válida de las proposiciones, se deben satisfacer determinadas exigencias, entre ellas, habilitar su discusión en comisiones y plenarias, aspecto con el que se cumplió en esta oportunidad.

156. Ahora bien, el consenso general frente la iniciativa, manifestado tanto en la voluntad de los representantes de dejar como constancia varias de las proposiciones, (en particular, las de eliminación del artículo 10), como en el hecho de que otras de las propuestas fueran avaladas e incluidas en las proposiciones sustitutivas sometidas a consideración de la plenaria, explican que el debate no hubiera sido extenso ni complejo, y que el articulado fuera aprobado de manera unánime, mediante votación ordinaria. Cabe anotar que, como previamente se explicó, para efectos del control de constitucionalidad, se entiende que existe debate cuando se brindan las condiciones para la discusión, aunque los congresistas no hagan uso de la palabra o la propuesta no genere controversia. Con todo, al juez constitucional no le corresponde calificar la calidad, suficiencia e intensidad del debate. Su labor se limita a determinar si se dieron las condiciones para su correcto desarrollo, esto es, si existió al menos en un mínimo grado un ejercicio de reflexión y, en ese sentido, si la voluntad democrática se formó de manera adecuada, lo cual exige "*verificar si los congresistas conocieron el proyecto de ley, y sobre él deliberaron y votaron*"[109].

157. En suma, a juicio de la Sala, la plenaria de la Cámara de Representantes no eludió el debate de las disposiciones acusadas. Por el contrario, cumplió con el deber de darles una deliberación mínima, pues: (i) se abrieron formalmente los espacios para discutir su contenido; (ii) su texto fue conocido por los representantes, lo que aseguró su participación informada; y (iii) se garantizó la participación plural de los congresistas. En efecto, los representantes conocieron las modificaciones propuestas al proyecto de ley, escucharon explicaciones sobre su contenido y finalidad, y contaron con la posibilidad de intervenir antes de que adoptaran una decisión.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

158. Por las razones expuestas, la Sala declarará exequibles los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024, en relación con el cargo segundo de la demanda, referido al presunto desconocimiento del principio democrático que se deriva de los artículos 157 y 160 de la Constitución y 123.5 y 147 de la Ley 5ª de 1992.

D.3. Presunta vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible en el trámite legislativo del artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024

159. ***El cargo.*** El demandante afirma que el artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024 fue aprobado con desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, que se derivan de los artículos 157 y 160 de la Constitución[110]. Según indica, a lo largo del procedimiento legislativo, el artículo 10 versó sobre la posibilidad de que los fondos de vivienda eligieran libremente las notarías donde realizarían las actividades propias de su negocio. Sin embargo, en el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes (que correspondió al cuarto debate del proyecto de ley), "*el tenor literal de la norma cambió radicalmente, rompiendo con ello el vínculo temático que poseía con el objeto y fin de la iniciativa legal*". En particular, advierte que la expresión "[e]*l notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria*" incorporó una temática que "*carece de una relación clara, evidente y estrecha con el objetivo de la ley y las finalidades tanto del artículo 10 como del propio parágrafo 1º*".

160. ***Intervenciones y conceptos.*** El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Colombia consideró que el apartado normativo demandado no incurrió en el vicio de inconstitucionalidad alegado por el demandante. En su criterio, las modificaciones al artículo 10, introducidas en el cuarto, debate buscaban precisar y mejorar el trámite de reparto ante las notarías, "*que ya se había previsto desde el texto aprobado en primer debate de la Comisión Séptima de Senado de la República*"[111]. Sin embargo, advirtió que el apartado: "*el notario que incumpla los términos mencionados incurrirá en falta disciplinaria*", contenido en el parágrafo 1 de ese artículo, es una materia nueva que no tiene conexidad con el articulado del proyecto de ley.

161. ***Concepto del procurador general de la Nación.*** Según el procurador, el apartado normativo demandado respetó los principios de consecutividad e identidad flexible, porque está relacionado con una temática discutida desde las primeras instancias legislativas. Agregó que si bien la sanción disciplinaria a los notarios no estaba inicialmente incluida en el proyecto de ley, "*sí guarda relación con el remedio jurídico que finalmente le dieron a la forma en que se debía elegir o asignar la notaría respectiva en la cual se debería realizar los negocios jurídicos en cuestión, enfocada a un sistema de reparto notarial con la fijación de términos*

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

para los procesos de escrituración"[112]. Esa relación con las demás disposiciones del artículo 10, explicó que ellas se fundamentan en la naturaleza misma del derecho disciplinario, que propugna por el cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos o de quienes ejercen alguna función pública.

162. En suma, a su juicio, el parágrafo 1 del artículo 10 tiene una relación clara, estrecha, necesaria y evidente con esta misma disposición, porque "*se configura como una forma de salvaguardar el cumplimiento de los términos fijados a las notarías para la gestión de los trámites*"[113]. Además, fue estudiado en la Comisión de Conciliación posterior al último debate, "*lo cual garantiza que se mantuvo la consecutividad del proyecto*"[114].

163. ***Metodología de decisión.*** Para resolver este cargo, y sobre la base del problema jurídico propuesto en el acápite C de esta providencia[115], la Sala Plena (i) se referirá a los principios de consecutividad e identidad flexible, (ii) explicará el contenido y alcance del apartado normativo demandado, (iii) expondrá el trámite legislativo que surtió dicho apartado normativo y, finalmente, (iv) se pronunciará sobre su constitucionalidad.

(i) Los principios de consecutividad e identidad flexible[116]

164. El artículo 157 de la Constitución dispone que para que un proyecto se convierta en ley debe haber sido aprobado en primer y segundo debate en cada cámara legislativa. Esto implica que las comisiones constitucionales permanentes y las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas puestos a su consideración. Ahora bien, lo anterior no quiere decir que el contenido de un proyecto de ley deba conservarse íntegramente en cada etapa del trámite legislativo. Por el contrario, como lo dispone el artículo 160 de la Constitución, "[d]*urante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias*".

165. De las citadas normas constitucionales se derivan los principios de consecutividad e identidad flexible. El primero (*consecutividad*) exige la aprobación del contenido de un proyecto de ley en los cuatro debates, en forma ordenada y sucesiva. El segundo (*identidad flexible*) implica, de manera complementaria, que "*no toda disposición contenida en un proyecto de ley debe haber sido aprobada desde el inicio del proceso legislativo y con idéntico contenido hasta su culminación*"[117], pues la dinámica propia del debate democrático permite que un proyecto sea objeto de modificaciones, adiciones o supresiones.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

166. La jurisprudencia constitucional ha enfatizado que los cambios que se incorporen durante los debates deben relacionarse con el contenido temático del proyecto, en el sentido de garantizar que, en cada uno de ellos, se hubiese abordado el asunto frente al cual se presenta la modificación, adición o supresión. Tal como lo indicó la Corte en la sentencia C-019 de 2024, lo que se exige es que las normas aprobadas en segundo debate tengan una conexión o identidad con aquellas votadas en el primero, de manera que será posible adicionar disposiciones sobre asuntos que, en esencia, se hubiesen abordado durante los debates anteriores.

167. En la sentencia C-080 de 2023, la Corte identificó las subreglas sobre los principios de consecutividad e identidad flexible que se resumen a continuación:

> *Subregla 1*. Las comisiones y las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que les hayan sido propuestos. Esto incluye la totalidad del articulado y las proposiciones que lo modifiquen o adicionen.
>
> *Subregla 2*. El principio de consecutividad debe armonizarse con el de identidad flexible. En consecuencia, las modificaciones incorporadas en debates posteriores deben tener relación con los temas tratados en el trámite del proyecto de ley.
>
> *Subregla 3*. Los principios de consecutividad e identidad flexible se vulneran cuando el objeto de regulación de una disposición nueva es autónomo e independiente a los asuntos debatidos en el trámite legislativo, al punto que podría plasmarse en otro proyecto de ley. Es decir, cuando carecen de una proximidad temática clara, específica, estrecha, necesaria y evidente con dichos asuntos.
>
> *Subregla 4*. El principio de identidad flexible debe diferenciarse del principio de unidad de materia. El primero tiene por objeto verificar que las modificaciones a un proyecto de ley guarden conexidad con los asuntos discutidos y aprobados previamente, lo que remite al análisis del trámite legislativo. El segundo, en cambio, busca la conexidad entre las disposiciones que integran la ley, lo que implica un análisis material sobre la cohesión que debe existir entre las normas que integran el cuerpo normativo.

168. En cuanto a la incorporación de asuntos novedosos, la misma sentencia señaló:

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

"*(i) un artículo nuevo y el contenido que desarrolle o precise aspectos de la materia central tratada en el proyecto, no siempre corresponden a un tema novedoso, pero lo importante es que versen sobre asuntos debatidos con anterioridad; (ii) la novedad se debe apreciar a la luz del proyecto de ley en su conjunto y no de un artículo específico; y, (iii) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la comisión de conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema*".

169. En suma, apreciados en conjunto, los principios de consecutividad e identidad flexible permiten incorporar cambios a las iniciativas legislativas, siempre y cuando la misma materia, tema o asunto haya sido discutido durante los cuatro debates previstos por la Constitución Política. Esto implica que la iniciativa se conserve sustancialmente a lo largo del trámite legislativo. En particular, la identidad flexible se predica del proyecto de ley o su articulado, considerado en conjunto, y no de los distintos artículos analizados de manera aislada. Concretamente, las modificaciones que tienen relación con el contenido general de la ley deben tener una proximidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente con los asuntos debatidos en las comisiones y plenarias de cada cámara. Por lo tanto, se debe evaluar si, a pesar de tener proximidad temática, la norma novedosa implica, en lo fundamental, una materia autónoma e independiente de los asuntos discutidos y votados previamente.

(ii) Contenido y alcance del apartado normativo demandado

170. El parágrafo primero del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024 dispone que el notario que incumpla los términos del trámite de escrituración regulado por ese mismo artículo incurrirá en falta disciplinaria. Dichos términos, previstos en el inciso primero de la misma norma, son los siguientes: (i) dos días hábiles para contactar a los interesados y solicitar documentos, que se cuentan una vez notificada el acta de reparto notarial; (ii) tres días hábiles para firmar la escritura, previa recepción de los documentos solicitados; (iii) cinco días hábiles para remitir la escritura para la firma de los representantes legales de las personas jurídicas que intervienen en el negocio, contados desde la primera firma del instrumento; (iv) numerar la escritura con la primera firma, dentro del día hábil siguiente; (v) dos días hábiles para firmar la escritura, desde que esta cuenta con la firma de todos los intervinientes; (vi) un día hábil para el cierre de la escritura para copias, contado a partir de la firma del notario, y (vii) dos días hábiles para la expedición de las primeras copias de la escritura, después del cierre de la misma. Ello, dentro de un precepto que prevé un reparto equitativo entre notarías existentes en el mismo círculo notarial, respecto de contratos de créditos para vivienda con recursos de los fondos de vivienda que forman parte del Presupuesto General de la Nación, así como en los contratos de adquisición de vivienda financiados por entidades del

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Estado, incluyendo las empresas industriales, comerciales y de sociedades de economía mixta de carácter financiero del orden nacional.

171. Además, el parágrafo primero también prevé que en los círculos notariales donde existan dos o más notarías y el notario incumpla los términos, los fondos de vivienda que forman parte del presupuesto general de la Nación y las entidades del Estado que promuevan la adquisición de vivienda, incluidas las empresas industriales, comerciales y las sociedades de economía mixta de carácter financiero del orden nacional, podrán solicitar un nuevo reparto dentro del mismo círculo notarial.

(iii) Trámite legislativo del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024

172. El proyecto de ley radicado ante el Senado de la República no incluía el artículo 10[118]. Esta disposición fue incorporada mediante una proposición aditiva, presentada por la senadora Lorena Ríos Cuéllar, en el primer debate del proyecto en la Comisión Séptima de esa corporación[119]. La propuesta, tal como fue leída por el secretario de la comisión, preveía lo siguiente:

> "*Los fondos de vivienda que forman parte del Presupuesto General de la Nación y tiene* [sic] *como propósito otorgar crédito para vivienda, así como las demás entidades de estado* [sic] *que como política pública tienen como objeto y/o funciones promover la adquisición de vivienda, incluyendo las empresas industriales y comerciales del estado* [sic] *de carácter financiero del orden nacional,* ***podrán escoger voluntariamente las Notarías requeridas para el desarrollo de su actividad***.
>
> ***Parágrafo****: No obstante, lo anterior, sus actividades se ejecutarán en cumplimiento de los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política*" (negrillas por fuera del texto original).

173. La proposición se justificó en la necesidad de "*equilibrar una desigualdad de orden legal*" a la que estarían sometidas dichas entidades "*en cuanto al reparto notarial obligatorio que fue previsto para aquellas en la Ley 29 de 1973*"[120], lo que, según afirmó, les "*impide desempeñarse competitivamente en el sector*". En concreto, la propuesta se fundamentó en los siguientes cinco puntos[121]:

> 1. Dichas entidades trabajan en condiciones de desventaja frente a las entidades financieras privadas con las que compiten en el mercado, "*por cuanto los trámites de escrituración en las*

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

instituciones privadas se expiden en cuestión de horas y en las públicas pueden tardar hasta meses, desincentivando a los usuarios para convertirse en clientes del Estado y de sus instituciones financieras, en atención a las demoras que se presentan con los desembolsos de los créditos".

2. Lo anterior "*se traduce actualmente en demoras desproporcionadas en los trámites de legalización de créditos*" que solicitan los clientes de dichas entidades, "*aun cuando a través de estos se busca fomentar y materializar con eficacia, economía y celeridad el acceso a la vivienda digna*". Esto, en atención a los lineamientos del Gobierno nacional que buscan "*fortalecer y darle*[s] *celeridad a los mecanismos de acceso a vivienda de los colombianos*".

3. No incorporar esta disposición implica continuar afectando "*los niveles de eficiencia de las entidades que otorgan créditos de vivienda en el Estado*". Además, se fortalece la captación de clientes en el sector privado, ocasionando una pérdida de oportunidad para las instituciones financieras públicas.

4. Así, la medida propuesta pretende "*equilibrar la ventaja que favorece a las entidades financieras de carácter privado*", de una manera proporcional, adecuada y necesaria.

5. También "*se agilizarán los trámites de legalización de créditos emitidos por el Estado*" y se incentivará el acceso a la propiedad con las entidades financieras de carácter estatal, "*incrementando los niveles de eficiencia en la prestación de los servicios a su cargo*".

174. Esta proposición, junto con otras proposiciones referidas a otros artículos del proyecto, fue sometida a votación ordinaria y aprobada por la Comisión Primera del Senado de la República.

175. El informe de ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado de la República no incorporó ninguna modificación al articulado del proyecto[122]. No obstante, durante el debate[123], se presentaron varias proposiciones de modificación, ninguna de las cuales se refirió al artículo 10. Solo una proposición, presentada por el senador Antonio José Correa Jiménez, que fue dejada como constancia, se refirió de manera general a las demoras en el proceso de titulación. En ese sentido, el senador pidió buscar mecanismos para agilizar el proceso, ya que

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

su tardanza obstaculiza el acceso a la vivienda. Puestas a consideración las proposiciones de modificación del articulado, el proyecto fue sometido a consideración de la plenaria del Senado, que le dio su aprobación, mediante votación ordinaria.

176. En el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes[124], se propuso una nueva redacción del artículo 10, con el fin de que fueran las partes contratantes, y no solo las entidades financieras públicas, las que escogieran voluntariamente las notarías para el perfeccionamiento de los contratos. En consecuencia, el artículo 10 propuesto para primer debate quedó de la siguiente manera:

> "*Artículo 10. En los contratos de crédito para vivienda financiados con recursos de los fondos de vivienda que forman parte del Presupuesto General de la Nación, así como en los contratos de adquisición de vivienda financiados por las demás entidades del Estado que como política pública tienen como objeto y/o funciones promover la adquisición de vivienda, incluyendo las empresas industriales, comerciales y de sociedades de economía mixta del Estado de carácter financiero del orden nacional,* ***las partes contratantes podrán escoger voluntariamente las notarías requeridas para el perfeccionamiento de dichos contratos****.*
>
> ***Parágrafo****. No obstante, lo anterior, la ejecución de estos contratos se realizará en cumplimiento de los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política*" (negrillas por fuera del texto original).

177. Durante la presentación del proyecto a la comisión[125], el representante ponente, Víctor Manuel Salcedo Guerrero, indicó que uno de los propósitos de la iniciativa era que en "*los contratos de crédito de vivienda, financiados con fondos de vivienda que forman parte del presupuesto de la Nación, los adjudicatarios tengan la posibilidad de escoger la notaría*", evitando así la imposición de las entidades financieras. En esta instancia, se presentaron tres proposiciones modificatorias del articulado, que no estaban relacionadas con el artículo 10. No obstante, durante el debate, ante una intervención del representante Alfredo Mondragón Garzón referida al artículo 6, el representante ponente manifestó que los procesos de adquisición de vivienda "*son a veces demasiado lentos*". Una vez leídas las proposiciones y cerrada la discusión, en la que no se presentaron más intervenciones, el proyecto fue aprobado mediante votación ordinaria.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

178. El informe de ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes incluyó un pliego de modificaciones al proyecto, ninguna de ellas relacionada con el artículo 10[126]. No obstante, durante el debate[127], varias intervenciones se refirieron específicamente a esta disposición. El representante Óscar Darío Pérez expresó su preocupación, porque dicho artículo permitía que los fondos de vivienda escogieran libremente las notarías. Esto, en su criterio, generaba "*alguna duda de transparencia*", y pidió que el artículo fuera retirado del proyecto. Junto con esta propuesta, se presentaron varias proposiciones de eliminación del artículo 10 que, finalmente, fueron dejadas como constancia.

179. El representante ponente aclaró que, frente a este artículo, "*hubo diferencias con el Fondo Nacional del Ahorro y con la Superintendencia de Notariado y Registro que afortunadamente se lograron zanjar*". Agregó que, con la mediación del viceministerio del Interior, se logró "*una proposición que precisamente mediara dentro de las preocupaciones que presentaron muchas de las bancadas* […] *e incluso el Colegio de Notarios de Colombia*". Dicha proposición incluyó el siguiente texto:

> "*En los contratos de crédito para vivienda financiados con recursos de los fondos de vivienda que forman parte del Presupuesto General de La Nación, así como en los contratos de adquisición de vivienda financiados por las demás entidades del Estado que como política pública tienen como objeto y/o funciones promover la adquisición de vivienda, incluyendo las empresas industriales, comerciales y de sociedades de economía mixta del Estado de carácter financiero del orden nacional,* ***las partes contratantes estarán obligadas a que los trámites que se deban celebrar ante notario sean asignados de manera equitativa entre las notarías existentes en el círculo notarial donde se encuentre ubicado el inmueble mediante el trámite especial de reparto notarial. Para lo anterior, las notarías deberán respetar los siguientes términos de prelación:***
>
> ***- Una vez notificada el acta de reparto notarial, el notario contará con el término de dos (2) días hábiles para contactar a los interesados y realizar la solicitud de documentos.***
>
> ***- Citación de los afiliados para escrituración: tres (3) días hábiles para firmar escritura, previa recepción de los documentos que la notaría solicite.***
>
> ***- Remitir las escrituras para firma de los representantes legales de las personas jurídicas que intervienen en el instrumento: cinco (5)***

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

días hábiles a partir de la primera firma del instrumento.

- Numerar las escrituras con la primera firma que tome el notario dentro del día hábil siguiente.

- Firma del notario desde que la escritura cuenta con la firma de todos los intervinientes: dos (2) días hábiles.

- Cierre de escritura para copias: un (1) día hábil a partir de la firma del notario.

- Expedición de las primeras copias de la escritura: dos (2) días hábiles después del cierre de la escritura.

Parágrafo 1°. El notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria. En los círculos notariales en los que existan dos (2) o más notarías y el notario asignado incumpla los términos, las entidades arriba mencionadas podrán solicitar un nuevo reparto dentro del mismo círculo.

Parágrafo 2°. La radicación de las escrituras públicas de que trata el presente artículo ante las oficinas de registro de instrumentos públicos deberá realizarse por el notario de manera electrónica a través de la plataforma dispuesta por la Superintendencia de Notariado y Registro, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al pago del impuesto de registro.

Parágrafo 3°. No obstante, lo anterior, la ejecución de estos contratos se realizará en cumplimiento de los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política" (negrillas por fuera del texto original).

180. Durante la discusión de la proposición sustitutiva, el representante Carlos Edward Osorio pidió que el ponente explicara si, efectivamente, se iba a mantener el reparto notarial. Agregó que entendía que la propuesta consistía en dejar el reparto y generar "*un procedimiento para resolver algunos problemas, que el reparto suscitaba*", lo que le parecía razonable. En respuesta, el representante Víctor Manuel Salcedo afirmó que "*en el texto queda el reparto como venía*". Así

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

mismo, explicó que, ante la cantidad de proposiciones recibidas, el texto del artículo 10 fue definido en una mesa de concertación en la que participaron el viceministro del Interior, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Fondo Nacional del Ahorro y los colegios de notarios del país.

181. Por su parte, el representante José Octavio Cardona explicó que dejaba como constancia su proposición de eliminar la expresión "*podrá escoger voluntariamente las notarías requeridas para el perfeccionamiento de dichos contratos*", contenida en la redacción original del artículo 10, porque, si bien este generaba suspicacias, se mejoró con dos herramientas: los términos del reparto notarial y la sanción disciplinaria al notario que los incumpla, contenida en el nuevo parágrafo 1. En este punto, el secretario general de la Cámara anunció que se pondrían en consideración de la plenaria los artículos 1 al 10, con las correspondientes proposiciones sustitutivas, y el artículo 11, referido a la vigencia de la ley, como venía en la ponencia. Cerrada la discusión por el presidente de la Cámara, el secretario informó la aprobación del "*articulado del 1 al 11*" mediante votación ordinaria.

182. Debido a las diferencias entre los textos aprobados por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, el proyecto de ley fue sometido a conciliación. En esta instancia, los conciliadores acordaron acoger el texto aprobado por la plenaria de la Cámara, con excepción del artículo 4, al que se le incluyó un inciso del texto aprobado en el Senado[128]. En la plenaria del Senado, el senador conciliador Julio Alberto Elías Vidal recordó que el proyecto buscaba, entre otras cosas, "*agilizar los trámites de adquisición de vivienda*". Dado que no se solicitó el uso de la palabra, se dio lectura a la proposición con la que terminó el informe de conciliación y la plenaria del Senado le dio su aprobación[129].

183. En la plenaria de la Cámara[130], por su parte, una vez leído el informe, el representante Carlos Edward Osorio tomó la palabra e indicó que "*las condiciones en las que fue aprobado el artículo 10, distan sustancialmente de lo que fue aprobado en el Senado de la República*", pues se le agregaron varios incisos y parágrafos. Agregó que, a pesar de haber sido conciliado, este artículo "*rompe y vulnera los principios de consecutividad e identidad flexible, de hecho, se le agregan algunas sanciones, por ejemplo, a los notarios y hay algunos apartes que son temas nuevos que vulneran y desconocen el principio de unidad de materia*". Concluida esta intervención, se dio lectura a la proposición con la que terminó el informe de conciliación y la plenaria de la Cámara le dio su aprobación.

(iv) Solución del tercer problema jurídico: el artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024 no desconoció los principios de consecutividad e identidad flexible

184. Con base en las anteriores consideraciones, la Sala constata que, contrario a lo afirmado por el demandante, el artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024 no

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

desconoció los principios de consecutividad e identidad flexible que se derivan de los artículos 157 y 160 de la Constitución. Esto es así, porque el trámite de escrituración previsto por su inciso primero, y su parágrafo 1, tienen una proximidad temática clara, específica, estrecha, necesaria y evidente con asuntos debatidos a lo largo del trámite legislativo.

185. En efecto, como se explicó previamente, el artículo 10 fue incorporado en el primer debate del proyecto de ley, en la Comisión Séptima del Senado. Su objeto consistía en permitir que los fondos de vivienda públicos y las demás entidades del Estado que promueven y financian la adquisición de vivienda escogieran voluntariamente las notarías requeridas para el desarrollo de su actividad. Esto, en el marco de una iniciativa que, en esencia, busca facilitar el acceso de las personas a una vivienda propia, reduciendo las barreras que dificultan su adquisición.

186. La proposición aditiva mediante la cual se incorporó esa disposición al articulado del proyecto se fundamentó, principalmente, en la necesidad de hacer más eficientes los trámites de legalización de créditos que otorgan las entidades estatales dedicadas a la financiación de vivienda, cuyos negocios están sometidos a un trámite especial de reparto notarial[131]. Según se advirtió, este reparto ponía en desventaja a las entidades financieras públicas, en comparación con las entidades financieras del sector privado, que pueden escoger libremente las notarías y, en consecuencia, gestionar sus asuntos con mayor celeridad.

187. En concreto, la propuesta advertía que "*los trámites de escrituración en las instituciones privadas se expiden en cuestión de horas y en las públicas pueden tardar hasta meses, desincentivando a los usuarios para convertirse en clientes del Estado y de sus instituciones financieras*". En esa medida, al permitir que las entidades financieras públicas también pudieran escoger libremente las notarías, se pretendía agilizar los trámites de legalización de créditos emitidos por el Estado e incentivar el acceso a la propiedad mediante la financiación de entidades estatales.

188. Este artículo no fue objeto de modificaciones en el segundo debate en la plenaria del Senado. Sin embargo, en la ponencia para primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara, se sustituyó la expresión "*podrán escoger voluntariamente las notarías requeridas para el desarrollo de su actividad*", referida a las entidades financieras públicas, por "*las partes contratantes podrán escoger voluntariamente las notarías requeridas para el perfeccionamiento de dichos contratos*". Esto, con el fin de que dicha escogencia no obedeciera a una imposición de tales entidades.

189. Esta propuesta fue acogida por la comisión, y no fue objeto de modificaciones en la ponencia para segundo debate en la plenaria del Cámara. Sin embargo, durante este debate, se presentaron varias proposiciones de eliminación del artículo 10. En particular, el representante Óscar Darío Pérez expresó su preocupación, porque permitir que las entidades financieras públicas escogieran libremente las notarías generaba "*alguna duda de transparencia*". Al respecto, el

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

representante ponente señaló que, efectivamente, además de las preocupaciones de varios representantes, este artículo generó diferencias con el Fondo Nacional del Ahorro y la Superintendencia de Notariado y Registro. Por esa razón, se acordó presentar una proposición sustitutiva, que mantenía el reparto notarial y sometía el proceso de escrituración a unos términos que debían ser cumplidos por los notarios.

190. De esta manera, la expresión "*las partes contratantes podrán escoger voluntariamente las notarías requeridas para el perfeccionamiento de dichos contratos*" fue sustituida por "*las partes contratantes estarán obligadas a que los trámites que se deban celebrar ante notario sean asignados de manera equitativa entre las notarías existentes en el círculo notarial donde se encuentre ubicado el inmueble mediante el trámite especial de reparto notarial*". Así mismo, se especificaron las etapas y los términos del proceso de escrituración, y se agregó el parágrafo primero, en el que se advierte que (i) el notario que incumpla dichos términos incurrirá en falta disciplinaria, y (ii) que en los círculos notariales en los que existan dos o más notarías y el notario incumpla los términos, se podrá solicitar un nuevo reparto dentro del mismo círculo.

191. La proposición sustitutiva fue aprobada por la plenaria. De hecho, durante el debate, el representante Carlos Edward Osorio indicó que la modificación generaba un procedimiento que resolvía "*algunos problemas, que el reparto suscitaba*", y el representante José Octavio Cardona dejó como constancia su proposición de eliminar el artículo 10, porque esta disposición "*se mejoró con dos herramientas*": los términos del reparto notarial y la sanción disciplinaria al notario que los incumpla. Finalmente, en la etapa de conciliación, el artículo 10, tal como fue aprobado por la plenaria de la Cámara, no fue objeto de modificaciones, más allá de los comentarios que, sobre la violación de los principios objeto de estudio, se realizó por un miembro de la Cámara de Representantes.

192. De conformidad con lo expuesto, la Sala observa que el apartado normativo demandado corresponde a un asunto discutido durante los cuatro debates del proyecto de ley, esto es, la agilización de los trámites notariales relacionados con contratos de adquisición de vivienda en los que intervienen entidades financieras estatales. En efecto, desde el primer debate de la iniciativa, las demoras generadas por el reparto notarial al que están sometidas esas entidades fueron identificadas como un obstáculo para "*fomentar y materializar con eficacia, economía y celeridad el acceso a vivienda*".

193. Si bien la posibilidad de que las entidades financieras estatales escogieran libremente las notarías en las que adelantarían dichos trámites fue eliminada del proyecto, y, en su lugar, se mantuvo el reparto notarial, este último se complementó con un proceso de escrituración con términos perentorios, que, según se observa, pretende imprimirle celeridad. En consonancia con esta medida, el apartado normativo demandado advierte, en su parágrafo 1, que el notario que incumpla dichos términos incurrirá en falta disciplinaria. Así mismo, que en los círculos notariales en los que existan dos o más notarías y el notario incumpla los términos, las entidades mencionadas podrán solicitar un nuevo reparto.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

194. Lo anterior evidencia que, con ocasión de la dinámica propia del debate democrático, la disposición acusada fue objeto de modificaciones relacionadas con la temática general del proyecto de ley, que, como se anotó, en esencia, buscan reducir las barreras que dificultan la adquisición de vivienda propia.

195. Al respecto, cabe anotar que los principios de consecutividad e identidad flexible no solo garantizan la formalidad de los cuatro debates, sino también la posibilidad de que el Congreso discuta abiertamente diferentes estrategias normativas para enfrentar un mismo asunto. En este caso, ese debate se materializó en la plenaria de la Cámara, donde se confrontaron las objeciones de transparencia ligadas a la libre elección de la notaría y se optó por una fórmula alternativa, lo que refuerza la legitimidad democrática de la opción finalmente adoptada.

196. En efecto, la observancia de estos principios no solo se verifica en abstracto, por la coincidencia de temas entre el texto final y el objeto general de la ley, sino además cuando se constata que las alternativas normativas discutidas por el legislador fueron sometidas a un debate real, en el que las mayorías y las minorías tuvieron la oportunidad de expresar reparos y dejar constancias. En el asunto bajo examen, se presentaron proposiciones de eliminación del artículo 10, se formularon críticas expresas a la libertad de escoger notaría y se registraron dudas sobre el alcance del nuevo texto, incluidas las sanciones a los notarios. La decisión de sustituir el mecanismo inicial por un esquema de reparto con términos y sanción fue, así, el resultado de una deliberación política concreta, y no de una incorporación inadvertida.

197. Por lo demás, el asunto que, en concreto, regula la disposición acusada, esto es, la agilización de los trámites notariales fue abordado desde el primer debate en la Comisión Séptima del Senado. El apartado normativo cuestionado tiene una conexión directa con dicho asunto, en tanto apremia a los notarios a cumplir con los términos del proceso de escrituración, previstos por esa misma disposición. Su objeto, por lo tanto, no es autónomo ni independiente a los asuntos debatidos a lo largo del trámite legislativo.

198. En suma, a juicio de la Sala, el parágrafo primero del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024 no desconoció los principios de consecutividad e identidad flexible que se derivan de los artículos 157 y 160 de la Constitución. Esto es así, porque tiene una proximidad temática clara, específica, estrecha, necesaria y evidente con la agilización de los trámites notariales, como medida dirigida a eliminar las barreras que dificultan la adquisición de vivienda propia, es decir, con un asunto discutido durante los cuatro debates del proyecto de ley.

199. La proximidad temática es *clara* y *evidente*, por cuanto estipular una falta disciplinaria para los notarios que incumplan los términos del proceso de escrituración y permitir que las entidades financieras estatales soliciten un nuevo reparto notarial apremia el cumplimiento de dichos términos por parte de los

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

notarios. La proximidad es, además, *específica*, pues se trata de medidas concretamente dirigidas a que los términos del proceso de escrituración se cumplan y, en consecuencia, su trámite sea ágil. Y, finalmente, es *necesaria*, porque se refiere a las consecuencias que acarrea el incumplimiento de los términos previstos para adelantar el proceso de escrituración de manera eficiente. Todo ello incide en la posibilidad de acceder a una vivienda propia en condiciones de oportunidad y, por lo tanto, en la eliminación de las barreras que dificultan dicho acceso, uno de los fines que persigue la Ley 2434 de 2024.

200. Por las razones expuestas, la Sala declarará exequibles los apartados demandados del inciso primero del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024 y el parágrafo 1 de esa misma disposición, en relación con el cargo tercero de la demanda, referido a la presunta vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible derivados de los artículos 157 y 160 de la Constitución.

D.4. Presunta vulneración del principio de unidad de materia por la falta de conexidad del artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024 con el núcleo temático de esta normativa

201. ***El cargo.*** El demandante afirma que el artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024 vulnera el principio de unidad de materia que se deriva de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política[132], pues dicha normativa "[n]*unca se planteó como una iniciativa dirigida a reducir los términos del procedimiento notarial, ni, mucho menos, crear sanciones disciplinarias contra los notarios públicos*". Concretamente, advierte que la regulación del trámite de escrituración y la creación de una falta disciplinaria para los notarios que incumplan los términos previstos en el artículo demandado carecen de conexidad temática, causal, sistemática y teleológica con el objeto de la ley, que busca promover la adquisición de vivienda, eliminando ciertas barreras financieras y económicas, y promover el acceso a paneles solares, como una estrategia para reducir los costos asociados al mantenimiento de las viviendas.

202. ***Intervenciones y conceptos.*** El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Colombia, por el contrario, indicó que el apartado normativo demandado tiene conexidad temática, teleológica y sistemática con el objeto de la ley, porque: (i) establece un procedimiento para perfeccionar los contratos de crédito y de adquisición de vivienda; (ii) existe una relación temática instrumental entre el objeto de la ley y la sanción disciplinaria prevista para los notarios por incumplir el procedimiento regulado; (iii) dicho procedimiento busca lograr la finalidad de incluir los gastos de escrituración en los préstamos hipotecarios y de leasing habitacional, y la sanción disciplinaria pretende garantizar la debida gestión notarial en ese tipo de trámites, y (iv) los apartes cuestionados regulan aspectos instrumentales y procedimentales dentro del sistema de eliminación de barreras para el acceso a la vivienda[133].

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

203. Por su parte, la Unión Colegiada del Notariado Colombiano advirtió que, a lo largo del trámite legislativo, el objeto del proyecto de ley siempre se centró en crear facilidades económicas para la adquisición de vivienda y en promover la financiación de la energía solar, y no en modificar los términos del procedimiento notarial o crear sanciones disciplinarias contra los notarios. Agregó que el artículo 10, en el que se prevé dicha sanción, "*fue añadido vía proposición en la última fase del proceso legislativo, sin debate ni discusión alguna, e introdujo medidas completamente ajenas a las finalidades originales del proyecto, desnaturalizando por completo sus metas y propósitos normativos*"[134].

204. ***Concepto del procurador general de la Nación.*** Según el jefe del Ministerio Público, la Ley 2434 de 2024 busca facilitar el acceso a la vivienda propia, mediante la eliminación de barreras económicas que tradicionalmente han dificultado la adquisición de inmuebles, en especial a sectores de ingresos medios y bajos. A partir de esta premisa, el concepto analizó la conexidad temática, causal, teleológica y sistemática del apartado normativo demandado con el objeto de la ley, de la siguiente manera.

205. *Conexidad temática.* El apartado normativo demandado cumple con esta conexidad, porque al fijar tiempos y procedimientos internos del servicio notarial, para evitar la dilación de los asuntos, logra eliminar barreras de acceso a la vivienda. Por lo demás, "*resulta admisible que se establezcan herramientas de carácter sancionatorio que reprochen el incumplimiento de los tiempos establecidos, de los cuales depende el momento en que la persona puede ejercer y materializar su derecho a la vivienda*"[135].

206. *Conexidad causal*. Se cumple con esta conexidad, porque la disposición cuestionada "*persigue un propósito común al de la ley*[,] *orientado a la adopción de mecanismos* [para] *facilitar la materialización del derecho a la vivienda a través de la eliminación de obstáculos, ya sean respecto del trámite, como de carácter financiero y/o económico*". Así, "*unas y otras medidas se adoptan con el propósito de eliminar barreras para los adquirentes de vivienda*"[136].

207. *Conexidad teleológica*. También se acredita esta conexidad, porque "*la regulación de los tiempos internos del servicio notarial contribuye con el objetivo de ampliar el acceso a la vivienda*". Para el procurador, la intervención en la forma en que los notarios ejercen su función pública busca garantizar que los beneficiarios hagan uso de los inmuebles en un menor tiempo, "*al establecer términos claros, respaldados por sanciones en caso de incumplimiento*"[137].

208. *Conexidad sistemática*. Según el procurador, se cumple con esta conexidad, pues existe una racionalidad interna entre la materia de la ley y el contenido normativo acusado. Esto, pues "*la razón del artículo 10 obedece a la discusión legislativa entorno a la mejor forma de llevar a cabo los procesos de*

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

escrituración". Así, "*con el fin de evitar demoras en el proceso, el cumplimiento de los términos se respaldó a través del derecho disciplinario*"[138].

209. ***Metodología de decisión.*** Para resolver este cargo, y sobre la base del problema jurídico propuesto en el acápite C de esta providencia[139], la Sala Plena (i) se referirá al principio unidad de materia, (ii) explicará el contenido y alcance del apartado normativo demandado y, finalmente, (iii) se pronunciará sobre la constitucionalidad de este último.

(i) El principio de unidad de materia[140]

210. El artículo 158 de la Constitución dispone que "[t]*odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella*". Por su parte, el artículo 169 *ibidem* exige que el título de las leyes corresponda a su contenido, pues aquel sirve como guía del contenido principal de la ley. De estas normas superiores se deriva el principio de unidad de materia, que exige que las disposiciones de una ley "*guarden conexidad temática entre sí y con la materia principal que se regula, ya sea referida a un solo asunto, o incluso a una pluralidad de ellos relacionados entre sí*"[141].

211. Esta regla de coherencia interna busca garantizar que la producción normativa obedezca a temas previamente definidos sobre los cuales los congresistas hayan tenido la oportunidad de debatir. De esa manera, se evita que se introduzcan asuntos ajenos o extraños a los que impulsaron la actividad del legislador o que alteren la unidad temática que debe regir la elaboración de las leyes. Con todo, la Corte ha señalado que este principio se debe aplicar bajo el entendido de que los procesos legislativos son, por naturaleza, dinámicos y deliberativos. Por lo tanto, "*no debe ser usado de una manera que impida la transformación de un proyecto de ley de acuerdo con las observaciones y adiciones propuestas por los congresistas*"[142].

212. Lo anterior quiere decir que, al analizar un cargo por el desconocimiento del principio de unidad de materia, el juez constitucional debe respetar el margen de apreciación y configuración del legislador, de manera que el cargo sólo prosperará "*cuando desde ningún punto de vista razonable pueda sostenerse que la materia que trata la norma demandada se relaciona con la materia regulada por la ley a la cual pertenece*"[143]. Para determinar dicha relación, la jurisprudencia constitucional ha establecido cuatro criterios de conexidad: causal, temática, teleológica y sistemática.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

213. La *conexidad causal* se refiere a la identidad que debe existir entre la ley y cada una de sus disposiciones, con respecto a su origen. Esto implica que las razones por las cuales se expidió una ley sean las mismas que dieron lugar a la consagración de cada uno de sus artículos. La *conexidad temática* alude a la vinculación objetiva y razonable entre la materia dominante o el asunto general sobre el que versa una ley, y la materia o temática a la que se refiere una disposición en particular. La *conexidad teleológica* se refiere a la identidad de los fines perseguidos tanto por la ley en general como por cada una de sus normas en particular. Finalmente, la *conexidad sistemática* consiste en la relación que debe existir entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, de manera que constituyan un cuerpo organizado.

214. Dentro de estas pautas que constituyen jurisprudencia reiterada de la Corte[144], se han identificado dos manifestaciones específicas que se originan de los criterios de conexidad sistemática y teleológica, respectivamente. Así, por una parte, este Tribunal ha reseñado la existencia de un *vínculo de carácter metodológico* en cuanto a la *conexidad sistemática*, que se manifiesta en que las necesidades de técnica legislativa pueden justificar la incorporación de una determinada disposición en una ley[145]; y, por la otra, se advierte la referencia a un *vínculo de carácter consecuencial* respecto de la *conexidad teleológica*, por virtud del cual cabe verificar si los efectos de la norma demandada se relacionan con los fines y con las consecuencias que se esperan de una ley[146].

215. El juicio de unidad de materia se desarrolla en dos etapas. En la primera, el juez constitucional determina el núcleo temático de la ley que contiene el precepto acusado. Para ello, puede acudir a los antecedentes legislativos (esto es, a la exposición de motivos, los informes de ponencia y las gacetas en las que consten los respectivos debates), al título de la ley y al contenido básico de la misma. En la segunda, debe verificar si, en atención a los criterios de conexidad indicados, existe un vínculo objetivo entre la norma acusada y el núcleo temático de la ley. Al respecto, la Corte ha precisado que la acreditación de uno solo de los criterios que determinan la relación de conexidad es suficiente para dar por demostrado el cumplimiento del principio de unidad de materia[147].

216. Cabe anotar que si bien la Corte ha señalado que "*la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible*"[148], también ha establecido que, entre más definido se encuentre un concepto o una institución por la Constitución, menor será la libertad de configuración del legislador, y más estricto deberá ser el control de constitucionalidad. En esa medida, es posible analizar criterios adicionales a los

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

mencionados anteriormente para determinar el cumplimiento del principio de unidad de materia, tratándose de leyes cuyo contenido ha sido previamente fijado por la Constitución o por normas de superior jerarquía integradas al estándar constitucional[149].

217. En suma, el principio de unidad de materia exige que todas las disposiciones de una ley guarden una conexidad objetiva y razonable con su núcleo principal o materia predominante. Esta regla de coherencia interna busca salvaguardar el debate democrático, al evitar la introducción de asuntos ajenos o extraños a los temas previamente definidos para la actividad legislativa. No obstante, su aplicación reconoce el carácter dinámico de esa actividad, por lo que el control del juez constitucional suele ser de baja intensidad y respetuoso del margen de configuración del legislador. El examen del cumplimiento del principio de unidad de materia se realiza en dos etapas. En la primera, se identifica el núcleo temático de la ley. En la segunda, se verifica la existencia de, al menos, un criterio de conexidad (causal, temática, teleológica o sistemática) entre la disposición cuestionada y el núcleo temático de la ley que la contiene.

(ii) Contenido y alcance del apartado normativo demandado

218. Como se explicó previamente, el artículo 10 de la Ley 2434 de 2024 obliga a las partes contratantes de los créditos de vivienda financiados con recursos públicos o por entidades estatales que promueven la adquisición de vivienda a que los trámites notariales sean asignados de manera equitativa entre las notarías del círculo notarial donde esté ubicado el inmueble, mediante el trámite especial de reparto notarial.

219. Además, establece unos términos perentorios para que los notarios adelanten el trámite de escrituración, a los que también ya se hizo referencia.

220. Finalmente, en su parágrafo primero, la disposición demandada advierte que el notario que incumpla dichos términos incurrirá en falta disciplinaria. Así mismo, prevé que en los círculos notariales donde existan dos o más notarías y el notario incumpla los términos, los fondos de vivienda que forman parte del presupuesto general de la Nación y las entidades del Estado que promuevan la adquisición de vivienda, incluidas las empresas industriales, comerciales y las sociedades de economía mixta de carácter financiero del orden nacional, podrán solicitar un nuevo reparto dentro del mismo círculo notarial.

(iii) Solución del cuarto problema jurídico: el artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024 no desconoce el principio de unidad de materia

221. La Sala constata que, contrario a lo que afirma el demandante, el artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024 no desconoció el principio unidad de materia que se deriva de los artículos 158 y 169 de la Constitución. Esto es así, porque regular el trámite de escrituración y crear una falta disciplinaria para los notarios que

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

incumplan sus términos tiene conexidad causal, temática y teleológica con una de las materias principales de esa ley, esto es, la reducción de las barreras que dificultan la adquisición de vivienda mediante créditos hipotecarios y leasing habitacional. Las razones que fundamentan esta conclusión se explican a continuación.

222. ***(a) El núcleo temático de la ley.*** La Sala observa, en primer lugar, que el título de la Ley 2434 de 2024 se refiere a dos temas principales: (i) la reducción de las barreras para la adquisición de vivienda mediante créditos hipotecarios y leasing habitacional y (ii) la promoción de la utilización de energías limpias en las viviendas. Inicialmente, el proyecto de ley que dio origen a esta normativa se refería únicamente al primero de estos asuntos, sin incluir la financiación de vivienda mediante leasing habitacional. La promoción del uso de energías limpias se incorporó en la ponencia para primer debate en el Senado de la República (primer debate del proyecto de ley), y la financiación mediante leasing habitacional, en la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes (tercer debate del proyecto de ley).

223. De acuerdo con la exposición de motivos[150], el proyecto busca incentivar el mercado de compra y venta de bienes inmuebles nuevos y usados, ante la desaceleración ocasionada por la disminución en la demanda de vivienda. En particular, pretende hacerles frente a las barreras económicas y financieras que dificultan la adquisición de vivienda, generadas por los costos de transacción que implica el pago de derechos notariales, impuestos, gastos de registro, avalúos técnicos y estudios de títulos, los cuales representan una porción significativa del valor total de inmueble y deben ser cubiertos por el comprador de manera inmediata.

224. Con todo, las dificultades de índole económico y financiero para adquirir vivienda no fueron las únicas puestas a consideración de los congresistas. En el primer debate del proyecto de ley, se discutió una proposición modificatoria del articulado, referida a la posibilidad de que los fondos de vivienda que forman parte del presupuesto general de la Nación y las demás entidades del Estado que tienen como objeto la promoción de la adquisición de vivienda escogieran voluntariamente las notarías para adelantar los trámites correspondientes[151]. La propuesta se fundamentó, entre otras razones, en las "*demoras desproporcionadas en los trámites de legalización de créditos* […] *aun cuando a través de estos se busca fomentar y materializar con eficacia, economía y celeridad el acceso a la vivienda digna*"[152]. Esta proposición, que fue aprobada de manera unánime por la Comisión Séptima del Senado, dio origen al artículo 10 demandado, y puso sobre la mesa la existencia de barreras que impiden acceder a vivienda propia de manera oportuna.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

225. Posteriormente, durante la presentación de la iniciativa ante la plenaria del Senado[153], se explicó que esta busca hacer más fácil y económico el proceso para comprar vivienda. Si bien, en esta oportunidad, no se presentaron modificaciones al artículo 10, una proposición que fue dejada como constancia se refirió a las demoras en el proceso de titulación. En ese sentido, se pedía buscar mecanismos para acelerar dicho proceso, ya que su tardanza obstaculiza el acceso oportuno a una vivienda. La lentitud en los procesos de adquisición de vivienda también fue puesta de presente por el representante ponente del proyecto de ley, en el debate surtido en la Comisión Séptima de la Cámara (que correspondió al tercer debate del proyecto)[154].

226. Debido a las diferencias que generó la redacción del artículo 10 en la plenaria de la Cámara de Representantes, durante el cuarto debate del proyecto[155], se presentaron varias proposiciones de eliminación de esa disposición. Sin embargo, finalmente, se acordó incorporar un nuevo texto, que elimina la posibilidad de escoger las notarías y mantiene el trámite especial de reparto notarial, al que se agregó un trámite de escrituración sujeto a términos perentorios que deben cumplir los notarios, so pena de incurrir en una falta disciplinaria. Si bien, durante el debate, no se hicieron explícitas las razones de esta modificación, del contexto del trámite legislativo es posible inferir que la incorporación de dicho procedimiento busca garantizar la celeridad en el trámite de escrituración y, por lo tanto, en el acceso a una vivienda propia, es decir, una de las razones por las cuales se incorporó el artículo 10 en el primer debate de la iniciativa[156]. Finalmente, durante la presentación del informe de conciliación ante la plenaria del Senado[157], el senador conciliador Julio Alberto Elias Vidal recordó que el proyecto busca agilizar los trámites de adquisición de vivienda.

227. En suma, la ley no solo se ocupó de eliminar barreras financieras para la adquisición de vivienda, sino también de remover obstáculos operativos que pueden convertir la formalización del negocio jurídico en un desincentivo para los potenciales adquirientes. Esta compresión del núcleo temático de la ley no surge únicamente del artículo 10, sino que se encuentra en el diseño original del proyecto, que desde su exposición de motivos abordó el impacto de los derechos notariales, los gastos de registro y otros trámites de formalización sobre la decisión de comprar vivienda. El posterior énfasis en las demoras de los procesos notariales, planteado en las proposiciones y debates subsiguientes, no desnaturalizó dicho objeto. Por el contrario, profundizó una dimensión que ya estaba presente, esto es, garantizar que las etapas financieras y formales de la adquisición de vivienda sean accesibles, razonables y oportunas.

228. ***(b) La conexidad entre la norma acusada y el núcleo temático de la ley.*** En segundo lugar, la Sala observa que el artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

tiene una conexidad causal, temática y teleológica con el núcleo temático de esa normativa. Si bien, en los términos de la jurisprudencia constitucional es suficiente la acreditación de uno solo de los criterios que determinan la relación de conexidad para evidenciar que no se desconoce el principio de unidad de materia[158], en el presente caso concurren, al menos, estos tres. En efecto, la definición de un proceso de escrituración con términos perentorios, que deben ser cumplidos por los notarios, so pena de incurrir en falta disciplinaria, busca imprimirles celeridad a dichos procesos y, de esa manera, eliminar una de las barreras que dificultan y desincentivan la adquisición de vivienda propia mediante créditos hipotecarios y leasing habitacional identificadas por el legislador: las demoras en los trámites de adquisición de vivienda, cuando los contratos respectivos se suscriben con entidades estatales que promueven la adquisición de vivienda.

229. Como se indicó con antelación, el núcleo temático de la Ley 2434 de 2024 no se relaciona únicamente con la eliminación de las barreras económicas y financieras que dificultan la adquisición de vivienda, como lo interpreta el demandante, sino también con aquellas que les restan celeridad a los procesos de compra de vivienda propia y, por lo tanto, desincentivan la celebración de este tipo de negocios, causa fundamental de la expedición de la ley bajo examen.

230. Con ese fin, el artículo cuestionado establece que el proceso de escrituración, en los casos mencionados, deberá cumplir con las siguientes etapas y términos: (i) dos días para contactar a los interesados y realizar la solicitud de documentos; (ii) tres días hábiles para firmar la escritura, previa recepción de los documentos solicitados; (iii) cinco días hábiles para remitir las escrituras para firma de los representantes legales de las personas jurídicas que intervienen en el instrumento; (iv) un día hábil para numerar las escrituras con la primera firma que tome el notario; (v) dos días hábiles para la firma del notario, desde que la escritura cuenta con la firma de todos los intervinientes; (vi) un día hábil para el cierre de la escritura, a partir de la firma del notario, y (vii) dos días hábiles para la expedición de las primeras copias de la escritura, después de su cierre.

231. Cabe anotar que a la Corte no le corresponde juzgar si el procedimiento y los términos previstos por el artículo demandado efectivamente reducen el tiempo del proceso de escrituración y, en consecuencia, logran garantizar la celeridad de dicho trámite. Tan solo le compete determinar si la medida adoptada guarda relación con uno de los temas centrales de la ley, en este caso, con la reducción de las barreras para la adquisición de vivienda mediante créditos hipotecarios y leasing habitacional, lo que en efecto se acredita. Además, el análisis que le corresponde adelantar a la Sala es de baja intensidad y respetuoso del margen de configuración del legislador, pues el contenido de la ley demandada no ha sido fijado previamente por la Constitución, ni por normas integradas al estándar constitucional.

232. En línea con lo anterior, la Sala advierte que la estipulación de una falta disciplinaria para los notarios que incumplan los términos señalados busca, igualmente, garantizar la celeridad en el proceso de escrituración. Si bien la

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

tipificación de un falta de esta naturaleza supone intervenir en el régimen de responsabilidades de quienes ejercen función pública, dicha intervención se mantiene en el ámbito temático de la ley, al menos por dos razones. De un lado, se limita estrictamente a los trámites de escrituración ligados a créditos adquiridos con entidades estatales; y del otro, su razón de ser es asegurar que esa etapa necesaria no se convierta en una barrera adicional para la adquisición de vivienda.

233. En consecuencia, esta medida específica también guarda relación con la reducción de las barreras para la adquisición de vivienda, como núcleo temático de la ley. En efecto, como lo indicó el procurador general de la Nación, fijar tiempos y procedimientos internos del servicio notarial para evitar la dilación de los asuntos "*también es una forma de eliminar barreras de acceso a la vivienda*". Por lo tanto, "*resulta admisible que se establezcan herramientas de carácter sancionatorio que reprochen el incumplimiento de los tiempos establecidos, de los cuales depende el momento en que la persona puede ejercer y materializar su derecho a la vivienda*".

234. Así, en estos términos, y de manera específica respecto de cada uno de los tres criterios a que se hizo referencia, en primer lugar, se acredita una relación de conexidad causal, si se tiene en cuenta que las razones que dieron origen a la Ley 2434 de 2024 se relacionan con la necesidad de reducir barreras que dificultan la adquisición de vivienda mediante créditos hipotecarios y leasing habitacional, que es el objeto específico de su artículo 10. En efecto, tales barreras no son únicamente económicas o financieras en sentido estricto, sino que también comprenden obstáculos operativos, procedimentales y de formalización que inciden en la eficacia del negocio jurídico de adquisición de vivienda. En este sentido, la propia ley regula aspectos vinculados con los derechos notariales, los gastos de registro, los trámites de escrituración y la formalización de actos necesarios para la adquisición de vivienda. Así, la regulación de los términos del trámite de escrituración, así como la previsión de una consecuencia disciplinaria por su incumplimiento, de que trata el artículo en cita, tienen el mismo origen normativo que la ley en su conjunto: remover obstáculos que inciden en la materialización oportuna de la adquisición de vivienda. En particular, en lo que tiene que ver con la falta disciplinaria que estatuye, su razón de ser es, de manera causal o consecuencial, asegurar que una etapa necesaria del proceso de adquisición de vivienda –la escrituración– no se convierta en una barrera adicional para los adquirentes.

235. En segundo lugar, también se acredita la citada relación de conexidad temática, en la medida en que la materia dominante de la Ley 2434 de 2024 consiste en reducir barreras para la adquisición de vivienda, en especial mediante instrumentos de financiación, formalización y facilitación de los trámites asociados a créditos hipotecarios y leasing habitacional. El artículo 10 se inscribe objetivamente dentro de ese núcleo temático, porque no regula cualquier actuación notarial y estatuye una falta disciplinaria de los notarios con un sentido final, ínsito las razones que justificaron la expedición de la ley: reducir las barreras que dificultan la adquisición de vivienda mediante créditos hipotecarios y leasing

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

habitacional. En este sentido, la disposición se refiere, específicamente, a los trámites notariales que se deben adelantar en contratos de crédito para vivienda financiados con recursos de fondos de vivienda que forman parte del Presupuesto General de la Nación, así como en contratos de adquisición de vivienda financiados por entidades estatales que tienen por objeto o función promover la adquisición de vivienda. Además, los términos previstos en la disposición se refieren a actuaciones propias del trámite de escrituración: contacto con los interesados, solicitud de documentos, firma de la escritura, remisión para firma de representantes legales, numeración, firma del notario, cierre y expedición de copias. En atención a ello, la norma cuestionada guarda una vinculación objetiva y razonable con la materia general de la ley, en cuanto regula una fase instrumental del proceso de adquisición y financiación de vivienda, además de que la falta disciplinaria que estatuye se inserta con la finalidad de agilizar el trámite de escrituración, mediante la posibilidad de que se inicie un proceso disciplinario en contra del notario concernido, en caso de incumplimiento de los términos asociados a cada una de las citadas etapas del trámite de escrituración.

236. En tercer lugar, también se acredita una relación de conexidad teleológica, si se tiene en cuenta que la finalidad general de la Ley 2434 de 2024 es facilitar el acceso a la vivienda mediante la reducción de barreras que encarecen, retrasan o dificultan su adquisición. El artículo 10 persigue este fin, pues busca evitar que la etapa notarial de escrituración genere demoras injustificadas en la culminación de los contratos de adquisición o financiación de vivienda. La previsión de términos específicos y de una consecuencia disciplinaria por su incumplimiento pretende dotar de eficacia a esa regulación, de modo que el trámite notarial no frustre o dilate la formalización del negocio jurídico. Así, desde una perspectiva teleológica –e incluso consecuencial–, los efectos esperados de la disposición demandada coinciden con los fines de la ley: agilizar la adquisición de vivienda, reducir barreras operativas, brindar certeza a los adquirentes y hacer más eficiente la ejecución de las políticas públicas de financiación habitacional.

237. En estos términos, dado que el artículo 10, parcialmente demandado, tiene una conexidad causal, temática y teleológica con el núcleo temático de la Ley 2434 de 2024, la Sala declarará exequible su inciso primero y la expresión: "[e]*l notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria*", contenida en su parágrafo 1º, en relación con el cargo cuarto de la demanda, referido a la presunta vulneración del principio de unidad de materia derivado de los artículos 158 y 169 de la Constitución.

D.5. Presunta vulneración del derecho al debido proceso en la estipulación de la falta disciplinaria prevista por el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024

238. ***La demanda.*** El demandante afirma que el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024 "*crea una falta disciplinaria contraria al debido proceso constitucional*", que: (i) desconoce los principios de legalidad y tipicidad, pues

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

omite determinar la modalidad y gravedad de la conducta, la sanción que se le impondrá al infractor y las circunstancias de dosificación punitiva; (ii) vulnera el principio de responsabilidad personal y subjetiva del derecho sancionatorio, al castigar actos que resultan ajenos al sujeto disciplinado; y (iii) crea una falta disciplinaria irrazonable y desproporcionada, como consecuencia del incumplimiento de unos términos "*ostensiblemente estrechos*", que no tienen en cuenta la carga laboral de los notarios.

239. ***Intervenciones y conceptos.*** La Superintendencia de Notariado y Registro y el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Colombia argumentaron que el apartado normativo demandado no vulnera el principio de tipicidad de las sanciones disciplinarias. La superintendencia advirtió que la norma cuestionada: (i) no modifica la responsabilidad disciplinaria de los notarios; (ii) no implica la aplicación de un régimen objetivo, pues las causales eximentes de responsabilidad, como el hecho de un tercero, hacen parte del régimen de responsabilidad de los notarios, y, en todo caso, (iii) el operador disciplinario deberá hacer un ejercicio de graduación de la sanción, como lo establece la Ley 1952 de 2019[159].

240. El observatorio, por su parte, afirmó que, contrario a lo sostenido por el demandante, es posible identificar la gravedad de la falta, la sanción por imponer y la graduación de la pena. La primera, indicó, corresponde a una "*falta grave según lo previsto en los artículos 78 y 79, numeral 4, de la Ley 1952 de 2019*". La segunda, a la "*suspensión en el ejercicio del cargo, según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 80 de la Ley 1952 de 2019*". Y la tercera, a "*los criterios de graduación de la pena, que se encuentran previstos en el artículo 82 de la Ley 1952 de 2019*"[160].

241. En contraste, la Unión de Notarios de Bogotá advirtió que el legislador no tuvo en cuenta los principios del derecho disciplinario, pues el artículo cuestionado "*simplemente establece los términos bajo los cuales deberán actuar los notarios, mas no demuestra el procedimiento a seguir en caso de que efectivamente se incurra en una sanción*". Además, en su criterio, el comportamiento reprochable "*no tiene ninguna finalidad clara y tampoco establece explícitamente cuál sería la falta bajo la cual se disciplinaría al notario y cuáles serían sus consecuencias a nivel disciplinario*". Agregó que el apartado normativo demandado crea un régimen de responsabilidad objetiva, pues el notario incurre automáticamente en una falta disciplinaria, "*por el simple hecho de no cumplir con los términos allí establecidos*". Y destacó que la atribución de responsabilidad es improcedente, porque "*la asistencia de terceros constituye un factor completamente ajeno al ámbito de competencia y control del notario*"[161].

242. ***Concepto del procurador general de la Nación.*** El jefe del Ministerio Público advirtió que el tipo disciplinario incluido en esta disposición "*no define de manera clara y expresa los elementos estructurantes de la infracción, tales como,*

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

si el incumplimiento es doloso o culposo, si se trata de un incumplimiento total o parcial, ni el grado de afectación para el servicio público". Además, "*no señala cuál es la sanción ni provee criterios objetivos para determinarla*". En esa medida, la expresión "*el notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria*" es demasiado vaga e indeterminada y, por lo tanto, desconoce los principios de legalidad y tipicidad. El concepto concluye que la citada expresión viola el derecho al debido proceso, "*al no establecer un criterio claro que conduzca a identificar y determinar la sanción disciplinaria que ha de imponerse al notario público que realice la conducta señalada en dicha norma*"[162].

243. ***Metodología.*** Para resolver este cargo, y sobre la base del problema jurídico propuesto en el acápite C de esta providencia[163], la Sala Plena (i) se referirá al régimen disciplinario de los notarios. En este apartado, abordará las faltas disciplinarias, las sanciones aplicables y los criterios para graduar tanto la falta como la sanción. Posteriormente, (ii) se pronunciará sobre la constitucionalidad del apartado normativo demandado.

(i) El régimen disciplinario de los notarios

244. Los notarios son particulares que prestan en forma permanente la función notarial, bajo la figura de la descentralización por colaboración[164], de conformidad con los artículos 123 y 365 de la Constitución. En esos términos, son particulares que, en ejercicio de funciones públicas, prestan un servicio público. Su régimen disciplinario está integrado por el Estatuto del Notariado (Decreto 960 de 1970) y el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019). En efecto, el artículo 75 de este código dispone que "[el] *Régimen Disciplinario Especial de los particulares también se aplicará a los notarios*", y comprende el catálogo de faltas estipuladas en el capítulo II de esa normativa. La Superintendencia de Notariado y Registro, como órgano de control especial, tiene a cargo la aplicación del régimen disciplinario de los notarios, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación.

245. ***(a) Las faltas disciplinarias de los notarios.*** De acuerdo con el Estatuto del Notariado, las faltas disciplinarias son conductas que "*atentan la majestad, dignidad y eficacia del servicio notarial*"[165], y que, por lo tanto, acarrean la imposición de una sanción disciplinaria. A su turno, el Código General Disciplinario prevé que las faltas se originan por la incursión en cualquiera de las conductas previstas en esa normativa, que conlleven el incumplimiento de deberes y prohibiciones, la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades,

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

impedimentos y conflicto de intereses, o la extralimitación en el ejercicio de las funciones[166].

246. Estas conductas pueden ser dolosas o culposas. Son dolosas cuando el sujeto disciplinable conoce los hechos constitutivos de la falta y, a pesar de ello, quiera su realización[167]. Son culposas cuando se incurre en hechos constitutivos de falta, por la infracción al deber objetivo de cuidado funcionalmente exigible, y exclusivamente cuando se trate de culpa grave o culpa gravísima[168]. Además, no hay lugar a responsabilidad disciplinaria, cuando se constate la existencia de una causal de exclusión de responsabilidad respecto del sujeto disciplinable[169].

247. De acuerdo con el artículo 198 del Estatuto del Notariado, las siguientes son faltas disciplinarias del notario:

> "*1. El reiterado incumplimiento de sus obligaciones civiles o comerciales.*
>
> *2. Solicitar, recibir, ofrecer dádivas, agasajos, préstamos, regalos y cualquier clase de lucros, directa o indirectamente, en razón de su cargo o con ocasión de sus funciones.*
>
> *3. Solicitar o fomentar publicidad, de cualquier clase, respecto de su persona o de sus actuaciones, sin perjuicio del derecho de rectificar o aclarar informaciones o comentarios relativos a ellas.*
>
> *4. El empleo de propaganda de índole comercial o de incentivos de cualquier orden para estimular al público a demandar sus servicios.*
>
> *5. Negarse a prestar su ministerio sin causa justificativa.*
>
> *6. Omitir el cumplimiento de los requisitos sustanciales en la prestación de sus servicios.*
>
> *7. Dejar de asistir injustificadamente a la oficina, o cerrarla sin motivo legal, o limitar indebidamente las horas de despacho al público.*
>
> *8. La afirmación maliciosa de hechos o circunstancias inexactas dentro del ejercicio de sus funciones.*
>
> *9. El aprovechamiento personal o en favor de terceros de dineros o efectos negociables que reciba para el pago de impuestos o en depósito.*
>
> *10. El cobro de derechos mayores o menores que los autorizados en el arancel vigente.*

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

11. La renuencia a cumplir las orientaciones que la Vigilancia Notarial imparta dentro del ámbito de sus atribuciones, en lo relacionado con la prestación del servicio.

12. El incumplimiento de sus obligaciones para con la Superintendencia de Notariado y Registro, el Fondo Nacional del Notariado, sus empleados subalternos y las entidades de seguridad o previsión social.

13. La transgresión de las normas sobre prohibiciones, impedimentos e incompatibilidades consagradas en el presente estatuto".

248. Además, el artículo 77 del Código General Disciplinario prevé las siguientes faltas especiales de los notarios[170]:

"*1. Incumplir las obligaciones para con la Superintendencia de Notariado y Registro, Fondo Cuenta Especial de Notariado, la Administración de Impuestos Nacionales, las demás de carácter oficial y las entidades de seguridad o previsión social.*

2. Ejercer la función por fuera del círculo notarial correspondiente o permitir que se rompa la unidad operativa de la función notarial, estableciendo sitios de trabajo en oficinas de los usuarios.

3. Dar uso indebido o aprovecharse en su favor o en el de terceros de dineros, bienes o efectos negociables que reciban de los usuarios del servicio, en depósito o para pagos con destinación específica.

4. La transgresión de las normas sobre inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflictos de intereses previstos en la Constitución, la ley y decretos.

5. Celebrar convenios o contratos con los usuarios o realizar conductas tendientes a establecer privilegios y preferencias ilegales en la prestación del servicio. Son preferencias ilegales, la omisión o inclusión defectuosa de los anexos ordenados por ley, según la naturaleza de cada contrato y el no dejar las constancias de ley cuando el acto o contrato contiene una causal de posible nulidad relativa o ineficacia".

249. Por su parte, los artículos 67, 72 y 78 del Código General Disciplinario establecen las faltas leves, graves y gravísimas, de la siguiente manera.

250. En cuanto a las ***faltas leves***, de acuerdo con el artículo 67, "[c]*onstituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones, salvo que la conducta esté prevista como falta gravísima*".

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

251. En cuanto a las ***faltas graves***, de conformidad con el artículo 78 de la Ley 1952 de 2019, "[c]*onstituye falta disciplinaria grave y, por lo tanto, da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, el incumplimiento de los deberes, el abuso o extralimitación de los derechos y funciones*", así como la incursión en prohibiciones, salvo que la conducta esté prevista como falta gravísima[171].

252. Entre los deberes y prohibiciones cuyo incumplimiento da lugar a la comisión de una falta, se encuentran los siguientes, previstos en el artículo 79 de la Ley 1952 de 2019:

> "*1. Les está prohibido a los notarios, emplear e insertar propaganda de índole comercial en documentos de la esencia de la función notarial o utilizar incentivos de cualquier orden para estimular al público a demandar sus servicios, generando competencia desleal.*
>
> *2. Es deber de los notarios, someter a reparto las minutas de las escrituras públicas correspondientes a los actos en los cuales intervengan todos los organismos administrativos del sector central y del sector descentralizado territorial y por servicios para los efectos contemplados en el literal g) del artículo 38 de la Ley 489 de 1998, cuando en el círculo de que se trate exista más de una notaría.*
>
> *3. Es deber de los notarios no desatender las recomendaciones e instrucciones de la Superintendencia de Notariado y Registro, en lo relacionado con el desempeño de la función notarial y prestación del servicio, contenidas en los actos administrativos dictados dentro de la órbita de su competencia.*
>
> *4. Los demás deberes y prohibiciones previstos en el Decreto 960 de 1970, su Decreto Reglamentario número 2148 de 1983 y las normas especiales de que trata la función notarial".*

253. En cuanto a las ***faltas gravísimas***, el artículo 72 de la Ley 1952 de 2019 dispone que "[c]*onstituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones, salvo que la conducta esté prevista como falta gravísima*", y que son faltas gravísimas las siguientes[172]:

> "*1. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad, impedimento o conflicto de intereses establecidos en la Constitución o en la ley.*
>
> *2. Desatender las instrucciones o directrices contenidas en los actos administrativos de los organismos de regulación, control y vigilancia*

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

o de la autoridad o entidad pública titular de la función.

3. Apropiarse, directa o indirectamente, en provecho propio o de un tercero, de recursos públicos, o permitir que otro lo haga; o utilizarlos indebidamente.

4. Cobrar por los servicios derechos que no correspondan a las tarifas autorizadas en el arancel vigente, o hacerlo por aquellos que no causen erogación.

5. Ofrecer u otorgar dádivas o prebendas a los servidores públicos o particulares para obtener beneficios personales que desvíen la transparencia en el uso de los recursos públicos.

6. Abstenerse de denunciar a los servidores públicos y particulares que soliciten dádivas, prebendas o cualquier beneficio en perjuicio de la transparencia del servicio público.

7. Ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta a la prevista en la norma otorgante.

8. Ejercer las funciones con el propósito de defraudar otra norma de carácter imperativo.

9. Abusar de los derechos o extralimitarse en las funciones.

10. Las consagradas en el numeral 14 del artículo 39; numerales 2, 3, 6 y 7 del artículo 54; numerales 4, 7 y 10 del artículo 55; numeral 3 del artículo 56; numerales 1, 8, 9, 10 y 11 del artículo 57; numeral 2 del artículo 60; numeral I del artículo 61; numerales 1, 4, 5, 6 y 8 del artículo 62, cuando resulten compatibles con la función, servicio o labor.

11. Cuando la conducta no pueda adecuarse a ninguna de las anteriores faltas, en virtud de los principios de especialidad y subsidiariedad, constituirá falta gravísima realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él".

254. ***(ii) Las sanciones***. El artículo 199 del Estatuto del Notariado dispone que, independientemente de las sanciones penales a que haya lugar, los notarios que incurran en faltas disciplinarias serán sancionados con multa, suspensión, destitución e inhabilidad. De acuerdo con los artículos 201 a 203 de dicho estatuto y los artículos 80 y 81 del Código General Disciplinario, las siguientes son las sanciones que se imponen a los notarios por la comisión de faltas disciplinarias:

> ***Multa****:* es una sanción de carácter pecuniario, que no podrá ser inferior al valor de 10, ni superior al de 180 días del salario mínimo

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

legal mensual vigente[173]. Se impondrá en caso de faltas leves dolosas[174], y se cobrará por jurisdicción coactiva[175].

Suspensión en el ejercicio del cargo: es una sanción que podrá imponerse "*frente a falta grave o a reincidencia en las leyes, puede aparejar la exclusión de la carrera en la primera vez y necesariamente la producirá al repetirse dicha sanción*"[176]. La suspensión no será inferior a un mes, ni superior a 48 meses[177].

Destitución*:* se aplicará frente a faltas gravísimas realizadas con dolo o culpa gravísima[178]. Puede aplicarse "*como primera sanción, en caso de falta muy grave, y como consecuencia de varias faltas de otro orden, según su gravedad y reiteración*"[179].

Inhabilidad*:* procede en "*el caso de faltas gravísimas realizadas con dolo o culpa gravísima*"[180]. No será inferior a 5 ni superior a 20 años[181].

255. Ahora bien, sin que constituya una sanción, el artículo 144 del Estatuto del Notariado prevé que la destitución decretada en providencia en firme es causal de pérdida del cargo.

256. ***(iii) Criterios para la graduación de la falta y la sanción***. De acuerdo con los artículos 199 y 204 del Estatuto del Notariado y el artículo 82 del Código General Disciplinario, las sanciones se aplicarán en razón de "*la naturaleza de la falta*"[182] y "*el grado de participación del notario*"[183]. El artículo 47 del Código General Disciplinario dispone que "[l]*as faltas gravísimas están taxativamente señaladas en la ley*", y que la determinación de la gravedad o levedad de la falta se realizará con base en los siguientes criterios:

"*1. La forma de culpabilidad.*

2. La naturaleza esencial del servicio.

3. El grado de perturbación del servicio.

4. La jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

5. La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado.

6. Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, que se apreciarán teniendo en cuenta el cuidado empleado en su preparación, el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el investigado o de la que se derive de la naturaleza del cargo o función, el grado de participación en la comisión de la falta, si fue inducido por un superior a cometerla, o si la cometió en estado de ofuscación originado en circunstancias o condiciones de difícil prevención y gravedad extrema, debidamente comprobadas.

7. Los motivos determinantes del comportamiento.

8. Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos.

9. La realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, será considerada falta grave".

257. Aunado a lo anterior, el artículo 50 del Código General Disciplinario prevé los siguientes criterios para la graduación de la sanción:

Atenuantes

"*a) La diligencia y eficiencia demostrada en el desempeño del cargo o de la función o la ausencia de antecedentes.*

b) La confesión de la falta o la aceptación de cargos.

c) Haber, por iniciativa propia, resarcido el daño o compensado el perjuicio causado.

d) Haber devuelto, restituido o reparado, según el caso, el bien afectado con la conducta constitutiva de la falta, siempre que la devolución, restitución o reparación no se hubieren decretado en otro proceso".

Agravantes

"*a) Haber sido sancionado fiscal o disciplinariamente dentro de los cinco (5) años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga. Salvo lo establecido para la multa y la amonestación que serán valorados si fueron impuestas en los últimos tres años. Las sanciones de multa y la amonestación se tendrán como agravantes si fueron impuestas en los tres años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga.*

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

b) Atribuir la responsabilidad infundadamente a un tercero.

c) El grave daño social de la conducta.

d) La afectación a derechos fundamentales.

e) El conocimiento de la ilicitud.

f) Pertenecer el servidor público al nivel directivo o ejecutivo de la entidad.

g) Ejecutar la conducta constitutiva de falta disciplinaria por recompensa o promesa remuneratoria de un tercero.

h) La naturaleza de los perjuicios causados".

258. Además de los criterios para la graduación de la falta y la sanción previstos para los servidores públicos[184], respecto de los notarios se tendrá en cuenta la gravedad de la falta o infracción[185], el resarcimiento del perjuicio causado, la situación económica del sancionado, la cuantía de la remuneración percibida por el servicio prestado, los antecedentes en el servicio y en materia disciplinaria[186], "*el grado de participación del Notario*"[187] y "*lo dispuesto en la ley*"[188]. Las pruebas que se alleguen en el marco del proceso disciplinario "*serán apreciadas conforme a las reglas de la sana crítica*"[189].

259. Esta metodología para la graduación de la falta concuerda, de un lado, con los principios de proporcionalidad y razonabilidad previstos en el artículo 6 del Código General Disciplinario, de conformidad con los cuales la imposición de la sanción disciplinaria deberá ser razonable y proporcional, y corresponder a la clasificación de la falta y a su graduación, según los criterios fijados en ese estatuto. De otro lado, con el mandato del artículo 10 del mismo código, según el cual, "[e]*n materia disciplinaria solo se podrá imponer sanción por conductas realizadas con culpabilidad. Las conductas solo son sancionables a título de dolo o culpa. **Queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva***" (negrilla por fuera del texto original).

260. El proceso disciplinario debe desarrollarse conforme con el principio de "*investigación integral*", según el cual las autoridades disciplinarias deben investigar con igual rigor tanto los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado, como los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad[190]. Esto, pues el sujeto disciplinable se presume inocente, y debe ser tratado como tal mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado. Además, durante la

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

actuación disciplinaria toda duda razonable se deberá resolver a favor del sujeto disciplinable[191].

(ii) Solución del quinto problema jurídico: el artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024 no vulnera el derecho al debido proceso

261. La Sala constata que, contrario a lo afirmado por el demandante, el artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024 no vulnera el derecho al debido proceso que se deriva del artículo 29 de la Constitución. Esto es así, porque la expresión "[e]*l notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria*": (i) no desconoce los principios de legalidad y tipicidad[192], (ii) no establece una responsabilidad objetiva, y (iii) no impone una sanción irrazonable y desproporcionada. Las razones que fundamentan esta conclusión se explican a continuación.

262. ***El apartado normativo demandado no desconoce los principios de legalidad y tipicidad***. La falta disciplinaria prevista en el parágrafo del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024 no puede interpretarse de forma aislada, sino, de manera sistemática, con el régimen disciplinario de los notarios contenido en el Estatuto del Notariado y el Código General Disciplinario. Es decir, la expresión demandada debe ser leída, interpretada y aplicada, en relación con el subsistema normativo al que pertenece, tal como lo precisó esta Corte en la sentencia C-032 de 2017[193]. Esto, en tanto la ley demandada no pretende configurar un régimen sancionatorio autónomo, sino introducir un supuesto de hecho relevante en un marco normativo disciplinario ya existente.

263. De otro lado, el apartado normativo acusado no es vago, ni indeterminado. Por el contrario, en aplicación del precedente de la sentencia en cita, "*las expresiones que lo componen sí cuentan con contenidos que despejan las apariencias de indeterminación que el demandante cree ver*"[194]. En efecto, la expresión "*falta disciplinaria*" tiene un significado y contenido previamente establecido, de un lado, por las normas que integran el régimen disciplinario de los notarios, en particular, los artículos 198 del Estatuto del Notariado y los artículos 26 y 27 del Código General Disciplinario, que definen en qué consiste una falta disciplinaria. De otro lado, por los artículos 72, 77 y 78 de ese mismo código, que disponen en qué eventos determinada conducta puede considerarse como una falta leve, grave o gravísima. Además, los artículos 28 y 29 del Código disponen que la falta solo será sancionable cuando se constate la comisión de una conducta dolosa o culposa.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

264. Adicionalmente, contrario a lo sostenido por el demandante, el régimen disciplinario de los notarios sí prevé una sanción por el incumplimiento de los términos previstos por el artículo 10 de la Ley 2434 de 2024. En efecto, el artículo 199 del Estatuto del Notariado dispone que los notarios que incurran en falta disciplinaria podrán ser sancionados con multa, suspensión, destitución e inhabilidad, dependiendo de: (i) la calificación de falta leve, grave o gravísima que se establezca conforme los artículos 201 a 203 de ese mismo estatuto y 80 y 81 del Código General Disciplinario, y (ii) los criterios para la graduación de la falta y la sanción previstos por los artículos 199 a 204 del estatuto y 82 del Código.

265. Finalmente, tal como lo ha exigido la jurisprudencia constitucional frente a los tipos disciplinarios, "*la conducta sancionable est*[á] *descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma est*[á] *determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas*"[195]. En este caso, la conducta disciplinaria no solo está expresamente descrita en la Ley 2434 de 2024, como el incumplimiento de los términos previstos por el artículo 10 de esa misma normativa, sino que, además, se articula con el régimen disciplinario de los notarios y las normas que lo integran. En todo caso, cabe anotar que, como lo ha precisado la jurisprudencia constitucional, "*las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa, no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica*"[196].

266. ***El apartado normativo demandando no establece una responsabilidad objetiva.*** La Sala advierte que el apartado normativo demandado no establece una responsabilidad objetiva en cabeza del notario ni le reprocha, de manera automática, la ocurrencia de la conducta. De un lado, el artículo 13 del Código General Disciplinario dispone que "[l]*as autoridades disciplinarias tienen la obligación de investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad*"[197]. Por lo tanto, la Superintendencia de Notariado y Registro deberá valorar las circunstancias que rodean la comisión de la conducta, a efectos de determinar la sanción correspondiente. De otro lado, de acuerdo con los artículos 28 y 29 del mismo Código, sólo serán sancionables las conductas cometidas con dolo o culpa, y no habrá lugar a responsabilidad disciplinaria si se constata una causal de exclusión de responsabilidad.

267. Además, si bien el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024 no establece si la falta es leve, grave o gravísima, (i) dicha graduación puede ser determinada con base en los artículos 67, 73, 77, y 78 del Código General Disciplinario, que regulan la materia; (ii) el artículo 47 de ese mismo Código contiene los criterios que se deben tener en cuenta para determinar la gravedad o levedad de la falta, y (iii) el artículo 50 *ibidem* incorpora los criterios para graduar la sanción.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

268. Por último, la sanción no se aplica de manera automática, pues los artículos 199 y 204 del Estatuto del Notariado establecen que su imposición obedecerá a la naturaleza de la falta y al grado de participación del notario. En esa medida, la responsabilidad solo se concreta si se acredita el dolo o la culpa grave o gravísima imputable al notario y se descartan las circunstancias ajenas a su esfera de control (como, por ejemplo, fallas de sistemas, hechos de terceros, fuerza mayor, entre otras). De manera que, bajo estos parámetros, le corresponderá a la Superintendencia de Notariado y Registro valorar la conducta de los notarios, a partir las circunstancias de cada caso.

269. ***El apartado normativo demandado no impone una sanción irrazonable y desproporcionada***. A juicio de la Sala, la expresión acusada no es irrazonable ni desproporcionada, ni establece una sanción automática por el incumplimiento de los términos del trámite de escrituración. De un lado, la actuación disciplinaria se guía por el artículo 6 del Código General Disciplinario, según el cual la imposición de la sanción debe ser razonable y proporcional, y corresponder a la clasificación de la falta y a su graduación, de acuerdo con los criterios fijados en ese estatuto. De otro lado, el incumplimiento de los términos se valorará con base en los criterios para la graduación de la falta y la sanción previstos por los artículos 199 y 204 del Estatuto del Notariado y 47, 50 y 82 del Código General Disciplinario.

270. Además, los sujetos disciplinables que se consideren afectados por la decisión de la autoridad administrativa pueden acudir a distintos escenarios de control, para controvertir la imposición de la sanción. Entre estos, (i) los recursos y mecanismos de defensa ante la Superintendencia de Notariado y Registro; (ii) los recursos y medios de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, regulados por la Ley 1437 de 2011 (CPACA)[198]; y (iii) la acción de tutela, cuando el derecho fundamental al debido proceso, en sus distintas modalidades, haya sido vulnerado, y siempre y cuando se respeten sus exigencias de procedibilidad.

271. Con fundamento en lo anterior, la Sala concluye que, contrario a lo sostenido por el demandante, el apartado normativo demandado no desconoce el derecho al debido proceso. Esto es así, pues no se trata de un enunciado indeterminado y ambiguo, en tanto se articula con el régimen disciplinario de los notarios previsto por el Estatuto del Notariado y el Código General Disciplinario.

272. En esa medida, la expresión "[e]*l notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria*" debe ser leída, interpretada y aplicada de manera sistemática, en relación con el sistema normativo al que pertenece, esto es: (i) los artículos 198 del Estatuto del Notariado y 26 y 27 del Código General Disciplinario, que definen las faltas disciplinarias; (ii) los artículos 72, 76 y 78 del Código General Disciplinario, que establecen las faltas leves, graves y gravísimas; (iii) los artículos 28 y 29 del Código General

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Disciplinario, que disponen la valoración de las conductas culposas y dolosas; (iv) los artículos 199, 201, 202 y 203 del Estatuto del Notariado y 80 y 81 del Código General Disciplinario, que prevén los tipos de sanciones y su aplicación, y (v) los artículos 199 a 204 del Estatuto del Notariado y 82 del Código General Disciplinario, que establecen los criterios para la graduación de la falta y la sanción. De esta manera, se satisface el parámetro de control establecido por la Corte Constitucional para esta clase de enunciados.

273. Así las cosas, el incumplimiento de los términos previstos por el artículo 10 de la Ley 2434 de 2024 constituye una conducta disciplinaria que deberá ser valorada por la autoridad competente, de acuerdo con los criterios normativos anteriormente señalados.

274. Por las razones expuestas, la Sala declarará exequible la expresión "[*e*]*l notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria*", contenida en el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024, en relación con el cargo quinto de la demanda, referido a la presunta vulneración del derecho al debido proceso previsto por el artículo 29 de la Constitución.

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: Declararse **INHIBIDA** para decidir de fondo sobre la constitucionalidad de los artículos 2, 3 y 12 de la Ley 2434 de 2024, por el presunto desconocimiento del deber de análisis de impacto fiscal previsto por los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003, debido a la ineptitud sustantiva de la demanda.

Segundo: Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 5, 6 y 8 de la Ley 2434 de 2024, en relación con el cargo primero de la demanda, referido al presunto desconocimiento del deber de análisis de impacto fiscal previsto por los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003.

Tercero: Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024, en relación con el cargo segundo de la demanda, referido al presunto desconocimiento del principio democrático que se deriva de los artículos 157 y 160 de la Constitución y 123.5 y 147 de la Ley 5ª de 1992.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Cuarto: Declarar **EXEQUIBLES** el inciso primero del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024 y el parágrafo 1 de esa misma disposición, en relación con el cargo tercero de la demanda, referido a la presunta vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible derivados de los artículos 157 y 160 de la Constitución.

Quinto: Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones: "*Para lo anterior, las notarías deberán respetar los siguientes términos de prelación: // Una vez notificada el acta de reparto notarial, el notario contará con el término de dos (2) días hábiles para contactar a los interesados y realizar la solicitud de documentos. // Citación de los afiliados para escrituración: tres (3) días hábiles para firmar escritura, previa recepción de los documentos que la notaría solicite. // Remitir las escrituras para firma de los representantes legales de las personas jurídicas que intervienen en el instrumento: cinco (5) días hábiles a partir de la primera firma del instrumento. // Numerar las escrituras con la primera firma que tome el notario dentro del día hábil siguiente. // Firma del notario desde que la escritura cuenta con la firma de todos los intervinientes: dos (2) días hábiles. // Cierre de escritura para copias un (1) día hábil a partir de la firma del notario. // Expedición de las primeras copias de la escritura dos (2) días hábiles después del cierre de la escritura. // **Parágrafo 1.** El notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria*", contenidas en el inciso primero del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024 y el parágrafo 1 de esa misma disposición, en relación con el cargo cuarto de la demanda, referido a la presunta vulneración del principio de unidad de materia derivado de los artículos 158 y 169 de la Constitución.

Sexto: Declarar **EXEQUIBLE** la expresión: "*El notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria*", contenida en el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024, en relación con el cargo quinto de la demanda, referido a la presunta vulneración del derecho al debido proceso previsto por el artículo 29 de la Constitución.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

CARLOS CAMARGO ASSIS
Magistrado

HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO
Magistrado

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

n2abogados.com

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

[1] Expediente digital D-16514, archivo: Demanda ciudadana.

[2] *Ibidem*, archivo: Auto que Inadmite y Admite la demanda.

[3] *Ibidem*, archivo: Corrección de la Demanda.

[4] *Ibidem*, archivo: Auto que Admite la demanda y decreta la práctica de pruebas.

[5] *Ibidem*, archivo: D0016514, Informe a despacho.

[6] *Ibidem*, archivo: Auto ordena continuar con el trámite procesal dispuesto en Auto del 20 de mayo de 2025.

[7] *Ibidem*, archivo: Concepto Procuraduría General de la Nación (Manifestación de impedimento, Procuraduría General de la Nación).

[8] *Ibidem*, archivo: AUTO DE SALA PLENA No. 1920 DEL 26 DE NOVIEMBRE DE 2025 - Resuelve manifestación de impedimento del Procurador General de la Nación

[9] Los apartes que se subrayan se acusan específicamente por vulnerar el principio de unidad de materia, los principios de consecutividad e identidad flexible; y por comprometer, presuntamente, el debido proceso, con las especificidades que se pondrán de presente a lo largo de esta providencia.

[10] "*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*".

[11] Expediente D-16514, archivo: Demanda ciudadana, p. 14.

[12] *Ibidem*, p. 19.

[13] *Ibidem*, archivo: Corrección de la Demanda, p. 4.

[14] *Ibidem*, p. 5.

[15] *Ibidem*, p. 5.

[16] *Ibidem*.

[17] Ibidem, archivo: Demanda ciudadana, p. 25.

[18] Ibidem, p. 27.

[19] Ibidem, p. 31.

[20] Ibidem, p. 37.

[21] *Ibidem*, p. 52.

[22] *Ibidem*, p. 53.

[23] *Ibidem*, p. 55.

[24] *Ibidem*, p. 59.

n2abogados.com

[25] Específicamente, el actor resaltó las siguientes normas como objeto de acusación: "(…) *Para lo anterior, las notarías deberán respetar los siguientes términos de prelación:*

19.Una vez notificada el acta de reparto notarial, el notario contará con el término de dos (2) días hábiles para contactar a los interesados y realizar la solicitud de documentos.

20.Citación de los afiliados para escrituración: tres (3) días hábiles para firmar escritura, previa recepción de los documentos que la notaría solicite.

21.Remitir las escrituras para firma de los representantes legales de las personas jurídicas que intervienen en el instrumento: cinco (5) días hábiles a partir de la primera firma del instrumento.

22.Numerar las escrituras con la primera firma que tome el notario dentro del día hábil siguiente.

23.Firma del notario desde que la escritura cuenta con la firma de todos los intervinientes: dos (2) días hábiles.

24.Cierre de escritura para copias un (1) día hábil a partir de la firma del notario.

25.Expedición de las primeras copias de la escritura dos (2) días hábiles después del cierre de la escritura.

***Parágrafo 1.** El notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria. (…)".*

[26] *Ibidem*, p. 48.

[27] *Ibidem*, p. 63.

[28] *Ibidem*.

[29] *Ibidem*.

[30] *Ibidem*, p 66.

[31] *Ibidem*.

[32] *Ibidem*, p. 68.

[33] *Ibidem*, p. 69.

[34] De acuerdo con el informe de la Secretaría General de la Corte Constitucional de fecha 10 de febrero de 2026, el término de fijación en lista venció el 24 de octubre de 2025. Los días 27 y 31 del mes y año en cita, es decir, por fuera del citado plazo para intervenir, se recibieron, respectivamente, escritos del Fondo Nacional de Ahorro y de la Universidad Externado de Colombia, razón por la cual no serán tenidos en cuenta. Si bien la Superintendencia de Notariado y Registro también envió un escrito extemporáneo, se trataba del mismo documento enviado en término.

[35] La norma en cita dispone que: "*A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (…)* ***4.*** *Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. (…)*".

[36] Corte Constitucional, sentencia C-069 de 2025.

[37] Expediente D-16514, archivo: Conceptos e Intervenciones (D-16514 Intervención del Ministerio de Vivienda), p. 9.

[38] *Ibidem*, p. 16.

[39] *Ibidem*, archivo: Conceptos e Intervenciones (D-16514 Intervención Superintendencia de Notariado y Registro, suscribe Julián Andrés Pimiento), p. 6.

[40] *Ibidem*, pp. 7 y 8.

[41] Ibidem, archivo: Conceptos e Intervenciones (Intervención Universidad Libre de Colombia, suscribe Jorge Kenneth Burbano y otros), p. 30.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

[42] *Ibidem*, archivo: Conceptos e Intervenciones (D-16514 Intervención Superintendencia de Notariado y Registro, suscribe Julián Andrés Pimiento), p. 8.

[43] Corte Constitucional, sentencia C-037 de 2025.

[44] Expediente D-16514, archivo: Corrección de la Demanda, p. 1.

[45] *Ibidem*, p. 2.

[46] Expediente D-16514, archivo: Corrección de la Demanda, p. 3.

[47] *Ibidem*, archivo: Conceptos e Intervenciones (intervención Universidad Libre de Colombia, suscribe Jorge Kenneth Burbano y otros), p. 28.

[48] Específicamente, el actor resaltó las siguientes normas como objeto de acusación: "(…) *Para lo anterior, las notarías deberán respetar los siguientes términos de prelación:*

26.Una vez notificada el acta de reparto notarial, el notario contará con el término de dos (2) días hábiles para contactar a los interesados y realizar la solicitud de documentos.

27.Citación de los afiliados para escrituración: tres (3) días hábiles para firmar escritura, previa recepción de los documentos que la notaría solicite.

28.Remitir las escrituras para firma de los representantes legales de las personas jurídicas que intervienen en el instrumento: cinco (5) días hábiles a partir de la primera firma del instrumento.

29.Numerar las escrituras con la primera firma que tome el notario dentro del día hábil siguiente.

30.Firma del notario desde que la escritura cuenta con la firma de todos los intervinientes: dos (2) días hábiles.

31.Cierre de escritura para copias un (1) día hábil a partir de la firma del notario.

32.Expedición de las primeras copias de la escritura dos (2) días hábiles después del cierre de la escritura.

***Parágrafo 1.** El notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria. (…)*".

[49] La Corte ha sostenido, de manera reiterada y pacífica, que la violación del principio de unidad de materia constituye un vicio de carácter material, y no formal, toda vez que el juicio que debe adelantar el juez constitucional consiste en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte. Así, para establecer la presunta violación del citado principio, el juez constitucional no entra a estudiar el procedimiento formal de aprobación de la ley, sino que debe analizar el contenido normativo del artículo impugnado, para compararlo con el tema general de la ley acusada. Sobre el particular se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-531 de 1995, C-211 de 2007, C-214 de 2007, C-230 de 2008, C-486 de 2009, C-277 de 2011 y C-133 de 2012.

[50] *Ibidem*, archivo: Conceptos e Intervenciones (Intervención Universidad Libre de Colombia, suscribe Jorge Kenneth Burbano y otros), p. 9.

[51] *Ibidem*.

[52] *Ibidem*, p. 11.

[53] *Ibidem*, archivo: Concepto Procuraduría General de la Nación, p. 16.

[54] *Ibidem*.

[55] *Ibidem*. p, 17.

[56] ¿Los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 de la Ley 2434 de 2024 desconocieron los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003, porque, según el demandante, durante su trámite legislativo en el Congreso de la República se incumplió con el deber de analizar el impacto fiscal de las medidas dispuestas en ellos?

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

[57] Para tales propósitos, la norma señala que deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Asimismo, indica que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior y, en ningún caso, este concepto podrá ir en contravía del MFMP. De otra parte, se señala que este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

[58] La Corte ha resaltado que las obligaciones previstas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 "*constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes*". Corte Constitucional, sentencia C-315 de 2008, reiterada en las sentencias C-373 de 2009 y C-170 de 2021.

[59] Reiterada en las sentencias C-322 de 2021, C-395 de 2021, C-075 de 2022 y C-085 de 2022.

[60] La sentencia refiere que, según la doctrina, esta disposición parte de la distinción entre *gastos presupuestales* y *gastos fiscales* como dos formas de *gasto público*.

[61] De acuerdo con la sentencia C-110 de 2019.

[62] *Ibidem*.

[63] Corte Constitucional, sentencia C-520 de 2019.

[64] Corte Constitucional, sentencias C-170 de 2021, C-091 de 2021 y C-085 de 2022.

[65] Corte Constitucional, sentencia C-085 de 2022. Énfasis en negrilla por fuera del texto original.

[66] *Ibidem*.

[67] *Ibidem*.

[68] *Ibidem*.

[69] Véase, entre otras, Corte Constitucional, sentencias C-276 de 2024, C-160 de 2024, C-116 de 2024, C-459 de 2023, C-424 de 2023, C-361 de 2023, C-175 de 2023, C-443 de 2021, C-091 de 2021, C-491 de 2019, C-087 de 2019, C-049 de 2015, C-260 de 2014, C-221 de 2013, C-577 de 2009, C-540 de 2005 y C-989 de 2004.

[70] Véase, entre otras, Corte Constitucional, sentencias C-409 de 2025, C-175 de 2023, C-324 de 2022, C-322 de 2022, C-520 de 2019, C-265 de 2019, C-087 de 2019 y C-010 de 2018.

[71] En los términos de la providencia en cita, la finalidad de las minoraciones fiscales, "*no es incentivar, estimular o preferir determinados sujetos o actividades sino simplemente 'no perjudicar', es decir, realizar los principios de justicia, equidad, progresividad y capacidad económica. Por eso operan al interior del tributo y contribuyen a la exacta definición y cuantificación del supuesto de hecho, de la base gravable y del monto de la tarifa tributaria, por lo tanto, afectan a la riqueza o al sujeto gravado con base en consideraciones que obedecen fundamentalmente a su aptitud para contribuir a sufragar los gastos públicos*".

[72] Véase, entre otras, Corte Constitucional, sentencias C-413 de 2025, C-409 de 2025, C-340 de 2025, C-276 de 2024, C-161 de 2024, C-160 de 2024, C-091 de 2021 y C-540 de 2005.

[73] En la misma línea se puede consultar la sentencia C-110 de 2019.

[74] La sentencia C-170 de 2021 hace alusión a las razones que fundamentan el alcance de las citadas cargas, en los siguientes términos: "*Primero, (i) los requisitos establecidos en el artículo 7 deben ser cumplidos estrictamente dado que el Gobierno Nacional 'cuenta con la información relacionada con el impacto fiscal de los proyectos de ley, su fuente de financiamiento y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, pues precisamente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica'. Segundo, (ii) el cumplimiento de esa obligación por parte del Gobierno tiene una 'particular importancia para que el Congreso pueda realizar el debate del proyecto con la suficiente ilustración acerca de sus implicaciones fiscales*[,] *razón por la cual éstas*

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

cobran particular relevancia desde la perspectiva del principio de publicidad dentro del trámite legislativo'. A diferencia de lo que ocurre en los proyectos que son de iniciativa de los congresistas y en los cuales el silencio del Gobierno no conduce a la invalidez constitucional de la ley. [Tercero,] *(iii) la omisión de tales exigencias cuando el proyecto es de iniciativa gubernamental configura un vicio de trámite insubsanable. Según ha dicho este tribunal los importantes poderes del Gobierno nacional en materia gasto público,* […] *se verían reforzados en detrimento del Congreso*[,] *si a pesar de contar con la información relacionada con la consistencia del impacto fiscal y de la fuente de financiamiento de un proyecto de ley de su iniciativa, al igual que sobre la compatibilidad del mismo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no estuviera obligado a proporcionarla a los congresistas*". Para la Corte "[e]*n este caso* […] *se altera gravemente el equilibrio de poderes y se obstaculiza la labor legislativa del Congreso*". Sobre los proyectos mixtos, que envuelven iniciativa congresional y gubernamental, se puede consultar la sentencia C-133 de 2022, en la que se dijo que: "*Para la Corte, por regla general, en casos de iniciativa mixta no cabe aplicar un estándar débil de análisis, excluyendo a alguna autoridad del cumplimiento de sus deberes, pues por esa vía se crearían excepciones sin justificación, se debilitaría el principio democrático y se pondría en jaque a la importancia constitucional que justifica la obligatoriedad de este requisito*".

[75] Corte Constitucional, sentencia C-170 de 2021.

[76] Corte Constitucional, sentencia C-282 de 2021.

[77] *Ibidem*.

[78] Corte Constitucional, sentencias C-085 de 2022 y C-700 de 2010.

[79] Expediente D-16514, archivo: Conceptos e Intervenciones (Intervención del Ministerio de Vivienda), p. 16.

[80] Gaceta del Congreso No. 1066 del 31 de julio de 2024, pp. 4 y 5.

[81] *Ibidem*, archivo: Conceptos e Intervenciones (Coadyuvancia a la demanda, remite la Unión Colegiada del Notariado Colombiano), p. 9.

[82] *Ibidem*.

[83] *Ibidem*, archivo: Concepto Procuraduría General de la Nación, p. 27.

[84] *Ibidem*, p. 21.

[85] *Ibidem*, p. 23.

[86] *Ibidem*.

[87] ¿Los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024 desconocieron el principio democrático, que se deriva de los artículos 157 y 160 de la Constitución y 123.5 y 147 de la Ley 5ª de 1992, porque, según el accionante, en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes en la que se dispuso su aprobación, se eludió la discusión sobre dichas disposiciones y, por ello, se incumplió el número de debates exigidos por el ordenamiento superior para la expedición de una ley?

[88] Este apartado reitera la jurisprudencia constitucional sobre la materia contenida, entre otras, en las sentencias C-044 de 2015, C-298 de 2016, C-332 de 2017, C-415 de 2020, C-427 de 2020 y C-157 de 2021, y en el auto 841 de 2025.

[89] Véase, entre otras, Corte Constitucional, sentencias C-669 de 2004, C-726 de 2015, C-087 de 2016 y C-157 de 2021.

[90] Corte Constitucional, sentencia C-298 de 2016.

[91] Corte Constitucional, sentencia C-044 de 2015.

[92] *Ibidem*.

[93] Véase, entre otras, Corte Constitucional, sentencias C-481 de 2019, C-415 de 2020 y C-157 de 2021.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

[94] Véase, entre otras, Corte Constitucional, sentencias C-184 de 2016, C-298 de 2016, C-408 de 2017, C-332 de 2017, C-157 de 2021 y C-133 de 2022.

[95] Corte Constitucional, sentencia C-157 de 2021.

[96] Este apartado se construyó con base en el Acta de Plenaria No. 172, que obra en la Gaceta del Congreso No. 2256 del 19 de diciembre de 2024, pp. 25 a 40.

[97] Gaceta del Congreso No. 682, del 28 de mayo de 2024, pp. 1 a 16.

[98] Partido Liberal Colombiano.

[99] Partido Liberal Colombiano.

[100] Partido Centro Democrático

[101] Partido de la U.

[102] Partido de la U.

[103] Partido de la U.

[104] Partido Liberal Colombiano.

[105] Partido Liberal Colombiano.

[106] Partido Centro Democrático.

[107] El artículo 128 de la Ley 5ª de 1992 prevé cuatro modos de votación: ordinaria, nominal, secreta y remota. La primera se usa "*en todos los casos en que la Constitución; la ley o el reglamento no hubieren requerido votación nominal*". El artículo 129 de la misma ley dispone que la votación ordinaria "[s]e *utilizará para los casos señalados en este artículo y se efectúa dando los Congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre*".

[108] Cfr., Corte Constitucional, sentencias C-415 de 2020, C-751 de 2013, C-332 de 2016, C-481 de 2019 y C-157 de 2021.

[109] Corte Constitucional, auto 841 de 2025.

[110] Se trata del inciso 1 y del parágrafo primero del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024.

[111] Expediente D-16514, archivo: Conceptos e Intervenciones (Intervención Universidad Libre de Colombia, suscribe Jorge Kenneth Burbano y otros), p. 15.

[112] *Ibidem*, archivo: Concepto Procuraduría General de la Nación, pp. 32 y 33.

[113] *Ibidem*, p. 33.

[114] *Ibidem*.

[115] ¿El artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024 desconoció los principios de consecutividad e identidad flexible que se derivan de los artículos 157 y 160 de la Constitución, porque, según el actor, el trámite de escrituración previsto en el inciso primero, y en el parágrafo 1, constituye una temática novedosa que solo fue propuesta y aprobada en el segundo debate en la Cámara de Representantes (cuarto debate del proyecto de ley)?

[116] Este apartado reitera la jurisprudencia sobre la materia contenida en las sentencias C-080 de 2023, C-370 de 2024 y en el auto 841 de 2025.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

[117] Corte Constitucional, sentencias C-063 de 2021 y C-340 de 2025.

[118] Gaceta del Congreso No. 948 del 28 de julio de 2023, pp. 11 a 17.

[119] Gaceta del Congreso No. 1739 del 6 de diciembre de 2023, pp. 7 a 12.

[120] Ley 29 de 1973, artículo 15, parágrafo 2.º

[121] Gaceta del Congreso No. 1549 del 7 de noviembre de 2023, pp. 8 y 9.

[122] Gaceta del Congreso No. 1672 del 28 de noviembre de 2023, pp. 1 a 10.

[123] Gaceta del Congreso No. 549 del 8 de mayo de 2024, pp. 127 a 132.

[124] Gaceta del Congreso No. 385 del 11 de abril de 2024, pp. 7 a 22.

[125] Gaceta del Congreso No. 620 del 21 de mayo de 2024, pp. 16 a 21.

[126] Gaceta del Congreso n.º 682 del 28 de mayo de 2024, pp. 1 a 18.

[127] Gaceta del Congreso n.º 2256 del 19 de diciembre de 2024, pp. 25 a 40.

[128] Gaceta del Congreso 1592 del 27 de septiembre de 2024, pp. 9 a 13.

[129] Gaceta del Congreso 1903 del 6 de octubre de 2025, pp. 42 a 47.

[130] Gaceta del Congreso 436 del 3 de abril de 2025, pp. 23 a 25.

[131] Ley 29 de 1973, artículo 15, parágrafo segundo.

[132] Específicamente, el actor resaltó las siguientes normas como objeto de acusación: "(…) *Para lo anterior, las notarías deberán respetar los siguientes términos de prelación:*

33.Una vez notificada el acta de reparto notarial, el notario contará con el término de dos (2) días hábiles para contactar a los interesados y realizar la solicitud de documentos.

34.Citación de los afiliados para escrituración: tres (3) días hábiles para firmar escritura, previa recepción de los documentos que la notaría solicite.

35.Remitir las escrituras para firma de los representantes legales de las personas jurídicas que intervienen en el instrumento: cinco (5) días hábiles a partir de la primera firma del instrumento.

36.Numerar las escrituras con la primera firma que tome el notario dentro del día hábil siguiente.

37.Firma del notario desde que la escritura cuenta con la firma de todos los intervinientes: dos (2) días hábiles.

38.Cierre de escritura para copias un (1) día hábil a partir de la firma del notario.

39.Expedición de las primeras copias de la escritura dos (2) días hábiles después del cierre de la escritura.

Parágrafo 1. *El notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria. (…)*".

[133] Expediente D-16514, archivo: Conceptos e Intervenciones (Intervención Universidad Libre de Colombia, suscribe Jorge Kenneth Burbano y otros), pp. 20 y 21.

[134] *Ibidem*, archivo: Conceptos e Intervenciones (Coadyuvancia a la demanda, remite la Unión Colegiada del Notariado Colombiano), p. 16.

[135] *Ibidem*, archivo: Concepto Procuraduría General de la Nación, p. 31.

[136] *Ibidem*.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

[137] *Ibidem*.

[138] *Ibidem*, pp. 31 y 32.

[139] ¿El artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024 desconoce el principio de unidad de materia, que se deriva de los artículos 158 y 169 de la Constitución, porque, según el demandante, carece de conexidad con el núcleo temático de dicha ley, al regular el trámite de escrituración y crear una falta disciplinaria para los notarios que incumplan sus términos?

[140] Este apartado reitera la jurisprudencia sobre la materia contenida en las sentencias C-215 de 2021, C-353A de 2021, C-019 del 2024, C-113 de 2024, C-038 de 2025, C-079 de 2025 y C-244 del 2025.

[141] Corte Constitucional, sentencias C-132 de 2022, C-015 de 2024 y C-113 de 2024.

[142] Corte Constitucional, sentencia C-113 de 2024.

[143] Corte Constitucional, sentencias C-475 de 2006, C-138 de 2007 y C-113 de 2024.

[144] Así se advierte en las recientes sentencias C-121 de 2020, C-438 de 2020, C-032 de 2021, C-162 de 2021, C-212 de 2022 y C-152 de 2023.

[145] Expresamente, en la sentencia C-896 de 2012 se dijo que: "[El examen sobre la unidad de materia] *(…) demanda establecer si la disposición examinada, atendiendo el contenido normativo que se desprende de ella, guarda conexión con la materia del proyecto. (…) Esa conexión puede ser de muy diferente tipo y en cada caso deberá establecerse su relevancia. El vínculo o relación puede darse en función de: (…)* ***las necesidades de técnica legislativa que justifiquen la incorporación de una determinada disposición -conexidad metodológica-***" en una ley. Esta providencia fue reiterada en las sentencias C-353 de 2017 y C-212 de 2022.

[146] Al respecto, en la sentencia C-1025 de 2001 se manifestó lo siguiente: "*A estos criterios reiterados por la jurisprudencia se agrega una modalidad de relación teleológica,* ***la de la conexión de tipo consecuencial****, ya que, recientemente, la Corte aceptó que se respeta el principio de unidad de materia* ***cuando hay una conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley***". Énfasis por fuera del texto original. En este punto la providencia en cita refiere a la sentencia C-714 de 2001. En todo caso, el vínculo de carácter consecuencial aparece reiterado, entre otras, en las sentencias C-832 de 2006, C-507 de 2020, C-158 de 2021 y C-212 de 2022.

[147] Corte Constitucional, sentencia C-152 de 2023.

[148] Corte Constitucional, sentencias C-261 de 2015, C-208 de 2016, C-080 de 2023 y C-438 de 2024.

[149] Es el caso, por ejemplo, de las leyes mediante las cuales se adoptan la Ley Anual del Presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo. Al respecto, consúltense, entre otras, las sentencias C-079 de 2025 y C-244 de 2025.

[150] Gaceta del Congreso No. 948 del 28 de julio de 2023, pp. 11 a 17.

[151] Gaceta del Congreso No. 1549 del 7 de noviembre de 2023, pp. 8 y 9.

[152] *Ibidem*, pp. 8 y 9.

[153] Gaceta del Congreso No. 549 del 8 de mayo de 2024, pp. 127 a 132.

[154] Gaceta del Congreso No. 620 del 21 de mayo de 2024, pp. 16 a 21.

[155] Gaceta del Congreso No. 2256 del 19 de diciembre de 2024, pp. 25 a 40.

[156] En el apartado correspondiente a las proposiciones de la Gaceta del Congreso No. 2256 del 19 de diciembre de 2024 (pp. 54 a 59) no obra copia de la proposición sustitutiva mediante la cual se modificó el texto del artículo 10 del proyecto de ley, en el segundo debate surtido en la Cámara de Representantes.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

[157] Gaceta del Congreso 1903 del 6 de octubre de 2025, pp. 42 a 47.

[158] Corte Constitucional, sentencia C-152 de 2023.

[159] Expediente D-16514, archivo: Conceptos e Intervenciones (Intervención de la Superintendencia de Notariado y Registro), p. 16.

[160] *Ibidem*, archivo: Conceptos e Intervenciones (Intervención Universidad Libre de Colombia, suscribe Jorge Kenneth Burbano y otros), pp. 26 y 27.

[161] *Ibidem*, archivo: Conceptos e Intervenciones (Intervención de la Unión de Notarios de Bogotá, UNOBOG), pp. 4 a 6.

[162] *Ibidem*, archivo: Concepto Procuraduría General de la Nación, pp. 33 y 34.

[163] ¿El artículo 10 de la Ley 2434 de 2024, específicamente, el parágrafo 1°, vulnera el derecho al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución, al disponer que el notario que incumpla los términos del proceso de escrituración previsto por esa misma disposición incurrirá en falta disciplinaria?

[164] Al respecto, por ejemplo, la sentencia C-159 de 2021.

[165] Decreto 960 de 1970, art. 198.

[166] Ley 1952 de 2019, arts. 26 y 27.

[167] Ibidem, art. 28.

[168] Al respecto, el artículo 29 de la Ley 1952 de 2019 dispone: "***Culpa.*** *La conducta es culposa cuando el sujeto disciplinable incurre en los hechos constitutivos de falta disciplinaria, por la infracción al deber objetivo de cuidado funcionalmente exigible y debió haberla previsto por ser previsible o habiéndola previsto confió en poder evitarla. //* ***La culpa sancionable podrá ser gravísima o grave****. //* ***La culpa leve no será sancionable en materia disciplinaria****. // Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones*" (énfasis fuera de texto).

[169] Ley 1952 de 2019, art. 31.

[170] El artículo 77 de la Ley 1952 de 2019 prevé estas faltas especiales de los notarios, "*además de las faltas gravísimas contempladas en este Código*". El parágrafo de este mismo artículo señala que "*las faltas gravísimas solo son sancionables a título de dolo o culpa*".

[171] Ley 1952 de 2019, art. 67.

[172] El artículo 72 de la Ley 1952 de 2019 establece las faltas gravísimas del régimen especial de los particulares. De acuerdo con el artículo 70 de la misma ley, este régimen "*se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia*". En concordancia con el artículo 75 de la misma ley, "[e]*l Régimen Disciplinario Especial de los particulares también se aplicará a los notarios y comprende el catálogo de faltas imputables a ellos, contempladas en este título*".

[173] Ley 1952 de 2019, art. 81.

[174] *Ibidem*, art. 80.

[175] Decreto 960 de 1970, art. 201.

[176] *Ibidem*, art. 202.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

[177] Ley 1952 de 2019, art. 81.

[178] *Ibidem*, art. 80.

[179] Decreto 960 de 1970, art. 203.

[180] Ley 1952 de 2019, art. 80.

[181] *Ibidem*, art. 81.

[182] Decreto 960 de 1970, art. 204.

[183] *Ibidem*.

[184] Ley 1952 de 2019, art. 82.

[185] Artículos 82 de la Ley 1952 de 2019 y 199 del Decreto 960 de 1970.

[186] Artículos 82 de la Ley 1952 de 2019, y 199 y 204 del Decreto 960 de 1970.

[187] Decreto 960 de 1970, art. 204.

[188] *Ibidem*, art. 199.

[189] *Ibidem*, art. 205.

[190] Ley 1952 de 2019, art. 13.

[191] Ibidem, art. 14.

[192] Como lo indicó esta Corte en la sentencia C-044 de 2023, "*en el ámbito del derecho administrativo sancionador se cumple el principio de legalidad, el cual subsume los principio de tipicidad y reserva de ley, cuando el legislador establece: (i) 'los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada'; (ii) 'las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta', y (iii) 'la sanción que será impuesta o los criterios para determinarla con claridad*".

[193] La sentencia C-032 de 2017 señaló expresamente que "*la interpretación de las expresiones eventualmente indeterminadas debe ser hecha en conexión al sistema o subsistema al que pertenecen*".

[194] Corte Constitucional, sentencia C-032 de 2017.

[195] Ibidem.

[196] Corte Constitucional, sentencias C-242 de 2010, C-343 de 2006, C-406 de 2004, C-921 de 2001 y C-099 de 2003.

[197] Ley 1952 de 2019, art. 13.

[198] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com