

Bogotá D.C., febrero de 2026.

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
M.P. MIGUEL POLO ROSERO
Ciudad

Expediente: D-16514

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra la Ley 2434 de 2024 *"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"*

Concepto No.: 7541

De acuerdo con lo establecido en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, procedo a rendir el concepto de rigor en relación con la demanda presentada ante esa Corporación por el ciudadano Manuel Yasser Páez Ramírez contra los artículos 2, 3, 5, 6, 8, 10 (parcial), 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024.

I. ANTECEDENTES

El 28 de marzo de 2025, el ciudadano Manuel Yasser Páez Ramírez, presentó una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 2434 de 2024 *"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"*, por considerar que se desconocen los artículos 29, 157, 158, 160 y 169 de la Constitución, así como los artículos 5, 123.5, 147, 148 y 186 de la Ley 5ª de 1992.

Teniendo en cuenta que la norma se demanda en su totalidad, la Procuraduría General de la Nación no hará la transcripción *in extenso*. En todo caso, se advierte que el texto puede ser consultado en el Diario Oficial No. 52.934 de 8 de noviembre de 2024.

Como pretensión principal, pidió que se declarara la inconstitucionalidad de la ley en su integridad, por considerar que en el trámite de su aprobación se desconoció lo dispuesto en los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, es decir, la discusión sobre el impacto fiscal del proyecto de ley (primer cargo).

De manera subsidiaria, en el cargo segundo, alegó la inconstitucionalidad de los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024, por inobservancia del número de debates exigidos por la Constitución para su aprobación y con ello, la violación del principio democrático (previsto en los artículos 157, 160 y 169 de la Constitución, y en los artículos 5, 123.5, 147 de la Ley 5ª de 1992). Con el cargo tercero, solicitó la inconstitucionalidad del artículo 10 (parcial) y su parágrafo primero, por desconocimiento del principio de unidad de materia, al que se refieren los artículos 158 y 169 de la Constitución y el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992; y en el caso particular del parágrafo primero también sostuvo la vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible

contenidos en los artículos 157 y 160 de la Constitución (cargo cuarto); y, artículo 10 (parcial) y su parágrafo primero por violación del debido proceso, en la medida que contrarían los artículos 29, 157, 158, 160 y 169 de la Constitución Política y el artículo 148 de la Ley 5° de 1992 (cargos terceros a quinto).

En Auto del 25 de abril de 2025, el magistrado ponente inadmitió de manera parcial la demanda, pues consideró que el cargo primero no cumplió con los requisitos de especificidad y suficiencia, por cuanto, no se evidenció que la ley demandada hubiese ordenado un gasto, y porque solo se presentaron razones para justificar la presunta incompatibilidad de algunas disposiciones de la ley acusada con los artículos 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 y 334 de la Constitución, pero no respecto de la totalidad de citada ley.

El cargo segundo fue inadmitido de manera parcial, por cuanto no se expusieron razones específicas para justificar la presunta vulneración del artículo 5 de la Ley 5ª de 1992. El cargo cuarto fue inadmitido de manera parcial, como quiera que, no se presentaron argumentos que permitieran evidenciar una posible vulneración del artículo 186 de la Ley 5ª de 1992. Finalmente, se señaló que los cargos tercero y quinto cumplían los requisitos exigidos para ser admitidos.

En atención a lo anterior, se concedió al demandante el término de tres (3) días para que subsanara las citadas deficiencias. La corrección fue presentada el 5 de mayo de 2025.

El magistrado ponente, mediante Auto del 20 de mayo de 2025, consideró que se habían corregido las falencias advertidas en el trámite de admisión, por lo cual admitió la demanda por el posible desconocimiento de: i) la regla de impacto fiscal en relación con la aprobación de los artículos 2, 3, 5, 6, 8 y 12; ii) el número de debates requeridos para la aprobación de los artículos 10, 11 y 12; iii) el principio de unidad de materia respecto del artículo 10 (parcial); iv) los principios de consecutividad e identidad flexible frente al parágrafo primero del artículo 10; y finalmente, v) el debido proceso y, en especial, el principio de legalidad de las faltas y sanciones previsto en el artículo 29 de la Constitución.

Finalmente, en el mismo Auto ordenó la práctica de pruebas, dispuso la fijación en lista y se ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera concepto en los términos del artículo 7 del Decreto Ley 2067 de 1991. Lo anterior, mediante Oficio No. 368 de 9 de octubre de 2025.

El 24 de octubre de 2025, mediante escrito dirigido a la Corte Constitucional, el Procurador General de la Nación manifestó su impedimento para rendir concepto sobre la constitucionalidad de la Ley 2434 de 2024, objeto de estudio, por considerar que se encontraba incurso en la causal consistente en haber intervenido en la expedición de la norma acusada. Lo anterior, en la medida que *“participó de forma verbal y escrita durante su trámite legislativo, en ejercicio de las funciones de su otrora condición de secretario general del Senado de la República”*.

La Sala Plena de la Corte, mediante el Auto 1920 del 26 de noviembre de 2025, declaró infundado el impedimento debido a que en ejercicio del cargo de secretario general del Senado que ostentó, su participación no fue activa, ni determinante en el procedimiento legislativo que culminó con la expedición de la norma objeto de control constitucional.

Por lo anterior, la Sala Plena de la Corporación ordenó a la Secretaría General levantar la suspensión de términos decretada con ocasión del impedimento propuesto y correr traslado al Procurador General de la Nación, por el término restante, para rendir el concepto correspondiente. Esta decisión fue notificada mediante Oficio SGC 1925 de 19 de diciembre de 2025.

II. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la presente acción pública de inconstitucionalidad, por cuanto cuestiona disposiciones de la Ley 2434 de 2024. En esa medida, se encuentra en el supuesto del numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, en tanto la demanda se dirige contra una Ley de la República.

III. PROBLEMAS JURÍDICOS

En atención a los cargos admitidos, los problemas jurídicos a resolver se circunscriben en determinar si:

- En la medida en que los artículos 2, 3, 5, 6, 8 y 12 de la Ley 2434 de 2024 crean una serie de mecanismos que impactan las fuentes de financiación de la actividad notarial e imponen gastos con relación a la financiación y promoción de paneles solares y la financiación para la adquisición de vivienda resultaba necesario determinar si su aprobación exigía del análisis de impacto fiscal en los términos exigidos por el artículo 334 de la Constitución.
- En el trámite legislativo de los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024, se cumplió con el número de debates exigido por la Constitución y se respetó el principio democrático, en los términos de los artículos 157 y 160 de la Constitución Política; así como, los artículos 123.5 y 147 de la Ley 5ª de 1992.
- El artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024, y su parágrafo primero, desconocen el principio de unidad de materia contenido en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, teniendo en cuenta que se trata de una disposición que reduce los términos del proceso notarial y crea sanciones disciplinarias cuando la finalidad de la Ley, de acuerdo con lo sostenido por el actor es promover el acceso a la vivienda de interés social y fomentar formas de energía limpia y descentralizada.
- La aprobación del parágrafo primero del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024 desconoció los principios de consecutividad e identidad flexible, en la medida en que se trató de una disposición sobre 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.
- El artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024 y su parágrafo primero vulnera el debido proceso (artículo 29 de la Constitución Política), al crear una conducta disciplinable para los notarios, desconociendo el principio de legalidad de las faltas disciplinarias.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Con el fin de dar solución a los problemas jurídicos planteados, el Ministerio Público abordará los siguientes temas: a) el fundamento constitucional del impacto fiscal; b) el debate parlamentario y el principio de democrático y; c) el principio de unidad de materia; d) los principios de consecutividad e identidad flexible; e) el debido proceso y el principio de legalidad en materia disciplinaria; para finalmente proponer una f) solución para el caso en concreto.

A. El fundamento constitucional del impacto fiscal

La sostenibilidad fiscal, incorporada al texto constitucional mediante el Acto Legislativo 03 de 2011, constituye un criterio orientador de la actividad estatal cuyo propósito es asegurar una disciplina fiscal que evite déficits prolongados que puedan comprometer la estabilidad macroeconómica del país¹.

De acuerdo con la Corte Constitucional, este principio opera como un instrumento para la realización progresiva de los fines del Estado social de Derecho, y no como un fin en sí mismo.² Por esta razón, la propia Constitución establece una relación jerárquica entre la sostenibilidad fiscal y los fines superiores asociados al gasto público social: *“en caso de conflicto entre la aplicación del criterio de la sostenibilidad fiscal y la consecución de los fines estatales prioritarios, propios del gasto público social, deberán preferirse, en cualquier circunstancia, los segundos”*³. Esta regla incluye también un mandato expreso de intangibilidad: *“el principio o criterio de sostenibilidad fiscal no puede, en ningún caso, servir de base para el menoscabo, restricción o negación de los derechos fundamentales”*⁴.

En esta línea, la reforma constitucional asignó a la sostenibilidad fiscal la naturaleza de un *“criterio orientador”* que debe guiar a todas las ramas y órganos del poder público en el marco del principio de colaboración armónica.⁵ La Corte ha precisado que esta orientación no habilita controles fiscales que desconozcan el contenido esencial de los derechos, ni limita la actuación del Legislador en el diseño de políticas públicas, sino que impone un deber de consideración razonada sobre los efectos fiscales de sus decisiones.⁶

Desde esta perspectiva, el análisis del impacto fiscal, regulado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, constituye un parámetro de racionalidad legislativa, orientado a asegurar la consistencia macroeconómica de las normas que ordenen gasto o establezcan beneficios tributarios⁷. La jurisprudencia ha destacado que esta obligación tiene como finalidad garantizar la publicidad, transparencia y suficiencia del debate legislativo, y que su cumplimiento fortalece la eficacia normativa y el orden en las finanzas públicas⁸.

Ahora bien, la exigencia del análisis del impacto fiscal no opera con la misma intensidad en todos los tipos de proyecto de ley. La Corte ha diferenciado claramente entre (i) los proyectos de iniciativa gubernamental y (ii) aquellos promovidos por congresistas⁹.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-288 de 2012.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-288 de 2012.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-424 de 2023.

⁸ Ibid.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-424 de 2023

En los proyectos de iniciativa del Gobierno, el deber fiscal es estricto: cuando incorporan gastos adicionales o disminución de ingresos, deben identificar explícitamente su fuente de financiación sustitutiva, la cual debe ser evaluada y aprobada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme al artículo 7 de la Ley 819 de 2003.¹⁰ La omisión de este análisis en proyectos gubernamentales configura un vicio de procedimiento insubsanable, dada la información técnica exclusiva que posee dicha cartera y su papel como principal ejecutor del gasto público.¹¹

Por el contrario, cuando se trata de proyectos de ley promovidos por los miembros del Congreso, el parámetro constitucional es menos rígido. La Corte ha señalado que en estos casos el Legislador *“solo está obligado a incluir una consideración mínima sobre los efectos fiscales de la iniciativa, sin que sea exigible un análisis detallado o exhaustivo del impacto en las finanzas públicas y de las fuentes de financiación”*¹². La finalidad consiste en garantizar que existan referencias básicas que permitan analizar la eventual incidencia fiscal, más no en exigir al Congreso un nivel técnico del que no dispone.¹³

De igual forma, si el Ministerio de Hacienda emite un concepto sobre el impacto fiscal de la iniciativa, el Congreso debe valorarlo y discutirlo, aunque *“no está obligado a acogerlo”*¹⁴. Y si el Ministerio no presenta dicho concepto, ello *“no implica un veto a la actividad legislativa”*¹⁵. Esta regla se fundamenta en el principio de colaboración armónica y en la distribución constitucional de competencias: el Ejecutivo dispone del conocimiento especializado para evaluar los efectos fiscales, mientras que el Congreso tiene la responsabilidad de deliberar y legislar incluso cuando el Gobierno no intervenga en el análisis de impacto fiscal.¹⁶

La Corte ha explicado además que una norma ordena gasto público únicamente cuando impone al Gobierno la obligación concreta e imperativa de incluir una erogación en el presupuesto. Para ello se debe verificar, entre otros elementos, (i) si los términos empleados respecto de la inclusión del gasto en el presupuesto son imperativos o facultativos y (ii) si el enunciado normativo es lo suficientemente concreto como para permitir su ejecución directa sin ulterior intervención del Ejecutivo.¹⁷

En contraste, no se configura una orden de gasto cuando la ley se limita a autorizar al Ejecutivo para adelantar ciertas acciones o establece deberes generales cuya ejecución presupuestal queda sometida al régimen orgánico del presupuesto.¹⁸ La jurisprudencia ha puesto ejemplos ilustrativos: disposiciones que autorizan al Gobierno a incluir partidas o que fijan deberes generales de financiación no configuran órdenes de gasto exigentes desde la perspectiva del artículo 7.¹⁹

En concreto, la jurisprudencia se ha referido en varias ocasiones a las órdenes de gasto y a los criterios que se deben tener en cuenta para considerar que una disposición legal se traduce en una obligación fiscalmente vinculante. En la Sentencia C-161 de 2024, el Alto Tribunal refirió que *“(...) el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 prevé un mandato general de ineludible cumplimiento: efectuar el análisis del impacto fiscal de todos los*

¹⁰ Artículo 7 de Ley 819 de 2003.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-424 de 2023.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-424 de 2023.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

proyectos de ley, ordenanza o acuerdo que prevean una orden de gasto, un beneficio tributario o una reducción de ingresos”²⁰.

En el mismo pronunciamiento,²¹ el órgano de cierre constitucional explicó que una norma constituye un beneficio tributario, cuando su efecto es alterar las cargas fiscales de los contribuyentes, otorgándoles tratamientos preferenciales o exenciones. Es decir *“el propósito de colocar al sujeto o actividad destinataria (...) en una situación preferencial o de privilegio, con fines esencialmente extrafiscales”²².*

Asimismo, se habla de órdenes de gasto cuando el enunciado jurídico consiste en *“un mandato imperativo de gasto y, por tanto, constituir un título jurídico suficiente y obligatorio para la inclusión de una partida en la ley de presupuesto”*, diferenciándolas de disposiciones que contienen simples autorizaciones de las verdaderas órdenes, mediante el uso de los criterios gramatical y funcional.

Para tal diferenciación, es importante que se identifique el uso de verbos imperativos como “deberá” o “se ordena”, de las expresiones meramente facultativas como “podrá” o “se autoriza”, pues sólo en el primer supuesto se configura una verdadera orden de gasto. Además, se debe evaluar si la orden es ejecutable y autosuficiente, pues una norma abstracta o condicionada a una reglamentación ulterior no puede ser considerada gasto si no tiene la capacidad suficiente para obligar al Ejecutivo.²³

Conforme a ello, la interpretación sistemática del artículo 334 Superior y del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 demuestra que, tratándose de iniciativas congresionales, el impacto fiscal funciona como un requisito de racionalidad para el debate, pero no como un condicionante estricto que limite la potestad de configuración normativa del Legislador. Ahora bien, en la Sentencia C-085 de 2022, la Corte Constitucional adoptó la siguiente metodología para verificar en cada caso concreto, la satisfacción de las mencionadas exigencias:

En primer lugar, corresponde examinar: (a) *“si la norma demandada, en efecto, ordena gastos”*, o (b) *“simplemente autoriza al Gobierno Nacional para que la inclusión del gasto dentro del presupuesto se haga cuando sea necesario, pertinente o conveniente y a través de una reglamentación más concreta según lo demande la ejecución de un determinado proyecto”*. En este último evento, *“no existiría vicio en el procedimiento legislativo si no se siguieron las previsiones del artículo 7º de la Ley orgánica”*.

En segundo lugar, constatado que la ley acusada ordena gastos, es necesario revisar si la iniciativa legislativa estuvo en cabeza del Gobierno Nacional o de miembros del Congreso de la República. Lo anterior, porque si la iniciativa fue del Legislativo, corresponderá evaluar: *“(i) si en la exposición de motivos o en los informes de ponencia se estudió el impacto fiscal de la medida, (ii) si el Ministerio de Hacienda y Crédito Público rindió concepto en relación con el análisis hecho en el punto anterior por los congresistas, y (iii) si, presentándose el concepto, el Congreso lo revisó y debatió”²⁴;*

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-161 de 2024.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-085 de 2022.

Finalmente, teniendo en cuenta que el incumplimiento de una norma orgánica no es suficiente para fundamentar la inconstitucionalidad de una disposición legal²⁵, se debe examinar si el desconocimiento de las exigencias del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, resulta a su vez, en la infracción del artículo 334 Superior. Con tal propósito, se ha indicado que dicho mandato de la Carta Política es transgredido cuando se adopta una decisión legislativa, independientemente de su sentido, sin tener en cuenta la “afectación al fisco”²⁶, es decir, en los eventos en los que se elude “un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica”²⁷.

B. El debate parlamentario y el principio democrático

El artículo 149 superior establece que *“toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa del poder público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno”*.

En este sentido, el artículo 157 de la Constitución Política dispone que *“ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara (...)”*²⁸. 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate. 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno”²⁹.

Sobre el término “debate”, se destaca que, el artículo 94 de la Ley Orgánica 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso de la República), lo define como *“el sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación”*, el cual *“empieza al abrirlo el Presidente y termina con la votación general”*³⁰.

Por su parte, el numeral 5 del artículo 123 de la misma norma dispone que: *“Todas las proposiciones deben ser sometidas a discusión antes de votarse, con las excepciones establecidas en este Reglamento”*.

En este sentido, en la jurisprudencia constitucional se ha explicado que se configura un vicio de procedimiento legislativo cuando se presenta una “elusión del debate”, es decir, en el evento en que no se conceden los espacios requeridos *“para la discusión en torno a los contenidos específicos de la iniciativa”*³¹. Ciertamente, se ha estimado que:

²⁵ En la Sentencia C-1039 de 2004, la Corte Constitucional recordó que *“el desconocimiento de un requisito de procedimiento para la formación de las normas puede no acarrear necesariamente su inconstitucionalidad, cuando a pesar de ello se advierte que los valores y principios que con aquél se quieren salvaguardar no sufrieron menoscabo alguno”*. *“Es claro que no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en el Reglamento del Congreso, acarrea la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad. En ciertos casos, puede tratarse de una irregularidad irrelevante, en la medida en que no vulnera ningún principio ni valor constitucional, y en especial no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Carta”*.

²⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-085 de 2022.

²⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-170 de 2021.

²⁸ *“(…) El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras”*.

²⁹ Dichos requisitos constitucionales fueron reproducidos a su vez en el artículo 147 de la Ley Orgánica 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso de la República).

³⁰ Sobre el valor normativo de la Ley 5ª de 1992, en el artículo 152 Superior se indica que *“el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso (...)”*.

³¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 2021.

“(…) el Congreso de la República tiene dentro del trámite legislativo el deber no sólo de votar las iniciativas legislativas sino de debatirlas de forma suficiente, con el fin de que la representación popular tenga una verdadera efectividad en el Estado social de derecho y se garanticen de esa manera el principio democrático (...). Precisamente cuando el órgano legislativo ha eludido su deber de deliberar, la Corte con el fin de garantizar la integridad y supremacía de la Constitución y por ende el principio antes mencionado, ha declarado la inexequibilidad de varios preceptos expedidos en dichas condiciones”³².

Al respecto, se ha advertido que la elusión del debate no es una irregularidad menor, sino que se trata de un vicio de procedimiento *“de relevancia constitucional, en tanto afecta el proceso deliberativo”*, el cual se exige en el trámite parlamentario a efectos de optimizar el principio democrático (artículos 1, 2, 3, 40 y 133 Superiores)³³. En concreto:

“La importancia del debate radica fundamentalmente en el hecho de que, por su intermedio, se permite madurar la decisión definitiva que en torno a un proyecto de ley o acto legislativo se va a tomar en el seno de la respectiva célula legislativa. En otras palabras, busca, por una parte, garantizar el examen de los parlamentarios sobre las distintas propuestas sometidas a consideración, dando oportunidad de que incidan en la posición individual que van a asumir, y por la otra, permitir también la valoración colectiva, en torno a las ventajas y desventajas que se van a derivar de la decisión por adoptar”³⁴; y

“El debate, como elemento consustancial del principio de participación política parlamentaria, es precisamente una manifestación del derecho de deliberación reconocido a los integrantes del Congreso, de su derecho de hablar, de expresarse, el cual encuentra respaldo en la representación popular que detentan todos y cada uno de los miembros que integran las Cámaras. Es pues expresión de la representación de los ciudadanos, en cuanto a ellos les asiste el interés de que sus voceros en el Congreso tengan la oportunidad de debatir, de fijar sus puntos de vista frente al contenido de las distintas iniciativas, en el entendido que, en todo caso, éstas van dirigidas a producir sus efectos frente al conglomerado social”³⁵.

En consecuencia, tal como ha expresado la Corte Constitucional, en un Estado democrático, el debate parlamentario tiene relevancia constitucional, pues le da legitimidad a la organización estatal y a través de él, 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 encuentra espacio en el Congreso de la República”³⁶.*

Adicionalmente, ha resaltado esta Corporación que, el principio democrático es un elemento esencial del modelo de Estado adoptado en la Constitución de 1991, lo cual implica que, *“los actos destinados a la definición del ordenamiento jurídico provengan del ejercicio de procedimientos de naturaleza deliberativa, por órganos dotados de altos niveles de representatividad y sujetos al escrutinio público”³⁷.*

³² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-754 de 2004.

³³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-219 de 2024.

³⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-040 de 2010.

³⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1041 de 2005.

³⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-298 de 2016.

³⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-031 de 2017.

De otro lado, se ha precisado que la elusión del debate puede presentarse “*cuando alguna de las células legislativas omite el debate*”³⁸, ya sea por pretermittir totalmente el espacio de discusión de la iniciativa, o por no ofrecer las condiciones mínimas requeridas para que exista un escenario de discusión del proyecto de ley, por ejemplo, ante:

- (i) “*La falta de lectura de los informes que se van a votar*”; (ii) “*las decisiones en bloque con una nula o escasa referencia a aquello que era objeto de determinación*”; (iii) “*la disposición de tiempos mínimos para debatir, a pesar de las solicitudes de más tiempo para la discusión*”; (iv) “*el trámite célere con la excusa del amplio número de proposiciones*”; y (v) “*la acelerada votación con la consecuente restricción de las oportunidades para debatir*”³⁹.

De igual manera, se presenta una elusión “*en todos aquellos supuestos en los cuales, pese a que se surte formalmente el debate*”, las células legislativas “*incumplen realmente su deber de manifestar su voluntad política en el sentido de aprobar o negar una iniciativa*”⁴⁰. Para ilustrar, esta modalidad del vicio se configura cuando las cámaras: (i) difieren “*la responsabilidad de decidir a una instancia posterior del trámite legislativo (v.gr., en aquellos casos en que la mayoría de los asuntos se dejan como constancia para no retrasar el debate)*”⁴¹; o (ii) renuncian a la discusión del articulado para acoger irreflexivamente el texto aprobado por otra instancia parlamentaria⁴² o, incluso, el sugerido por un externo (v. gr. Gobierno Nacional)⁴³.

Ahora bien, en relación con la posibilidad de convalidar o corregir el vicio de elusión del debate⁴⁴, en la Sentencia C-481 de 2019, la Corte Constitucional sostuvo que “*el debate es el sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación (art. 94 del Reglamento del Congreso); y su ausencia constituye un vicio de procedimiento insubsanable (art. 5º del mencionado Reglamento)*”.

Específicamente, se ha precisado que la elusión del debate es un vicio insubsanable, porque “*no es posible ordenar al Congreso de la República que rehaga el trámite omitido por tratarse de una etapa estructural, como es la realización integral de uno de los debates requeridos por la Constitución para la promulgación de una ley*”⁴⁵. En esta línea argumentativa, en la Sentencia C-737 de 2001, la Corte Constitucional sostuvo que “*es indudable que los debates ante una de las cámaras legislativas tienen tal carácter estructural. Por lo tanto, no se está frente a un vicio susceptible de ser saneado por el Congreso*”. Entonces, “*es imposible catalogar como ‘saneamiento’ lo que, en realidad, equivale a la repetición de toda una etapa del trámite legislativo*”.

En punto de ello, se recuerda que, “*de conformidad con el bicameralismo que existe en nuestro país, es decir, que el Senado de la República y la Cámara de Representantes tienen el mismo peso para la aprobación de los proyectos de ley, las cámaras se controlan entre sí y, por lo tanto, todos los debates tienen la misma importancia; ningún*

³⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-084 de 2019.

³⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-340 de 2024.

⁴⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-487 de 2020.

⁴¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-133 de 2022.

⁴² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 2021 y C-340 de 2024.

⁴³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-557 de 2000.

⁴⁴ Cfr. Artículos 228 y 241 (parágrafo) de la Constitución y 2 (numeral 2) de la Ley 5ª de 1991.

⁴⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-481 de 2019.

*debate se puede eludir y cada debate debe llevarse a cabo, puesto que esto redundaría en el cumplimiento de la consecutividad que ordena el artículo 157 constitucional*⁴⁶.

En suma, el Ministerio Público observa que: (i) el artículo 149 de la Carta Política establece que las reuniones del Congreso de la República fuera de las condiciones constitucionales son inválidas, y el artículo 157 Superior detalla los requisitos para que un proyecto sea ley, destacando la importancia de los debates; (ii) la jurisprudencia señala que la elusión del debate, ya sea procedimental (cuando se omite o limita el debate) o sustantiva (cuando no se expresa una verdadera voluntad política), es un vicio de procedimiento grave que afecta el principio democrático; y (iii) la Corte Constitucional ha reafirmado que la ausencia de debate es un vicio insubsanable que invalida el proceso legislativo, pues es una etapa esencial del trámite parlamentario.

C. El principio de unidad de materia

El principio de unidad de materia consagrado expresamente en el artículo 158 de la Constitución Política, el cual dispone: *“Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*. Esta disposición se complementa con lo previsto en el artículo 169 de la Carta que prescribe que, *“el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”*.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que dicho mandato pretende evitar que en el trámite legislativo se *“introduzcan normas que no tienen conexión con lo que se está regulando”*, e impedir que a *“los proyectos de ley que tramita el Congreso se le inserten normas ajenas a la cuestión tratada”*. Lo anterior, con el propósito de *“racionalizar y tecnificar el proceso de deliberación y creación legislativa”*⁴⁷.

En este mismo sentido, en Sentencia C-113 de 2012, el Alto Tribunal precisó que en la Constitución Política se establecen dos condiciones para el ejercicio de la función legislativa. En primer lugar, definir claramente las materias de que tratará la ley desde el título y, en segundo lugar, garantizar la estricta relación interna entre las normas que harán parte de la ley y la materia general de la misma, a fin de que exista coherencia temática y correspondencia lógica entre ellas, es decir, una relación de conexidad. Adicionalmente, determinó que el mencionado principio pretende propiciar un ejercicio transparente y coherente de la función legislativa, de manera que la ley, sea el *“resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento”*⁴⁸.

En cuanto al primer objetivo, la Corte precisa que, con la exigencia de conexidad material se busca evitar que en la ley se incluyan disposiciones de manera sorpresiva sin estar precedidas de una verdadera discusión, por cuanto con ello se afecta tanto la actividad del Congreso como la participación democrática⁴⁹. Y en cuanto al segundo, es decir, la coherencia del debate se pretende que la labor legislativa se concentre en asuntos definidos por el Congreso y no en materias aisladas y carentes de conexidad⁵⁰.

⁴⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 2021.

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-493 de 2015.

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-113 de 2012, citando la Sentencia C-501 de 2001.

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-113 de 2012, citando la Sentencia C-230 de 2008.

⁵⁰ Ibidem.

En este orden de ideas, el principio de unidad de materia se erige como un límite al ejercicio de la libertad de configuración normativa del Congreso de la República, sin que, en todo caso, su aplicación pueda ser rígida ni restrictiva, con el fin de no obstaculizar el trabajo legislativo⁵¹. En consecuencia, *“la unidad de materia no significa simplicidad temática, de tal suerte que se piense, erróneamente, que un proyecto de ley, o la ley en sí misma, solo puede referirse a un mismo o único tema”,* sino que por el contrario, la expresión *“materia”* del artículo 158 Superior, *“debe entenderse desde una perspectiva amplia y global, de forma tal que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley”*⁵².

De lo anterior, en Sentencia C-400 de 2010, la Corte precisó el carácter flexible del control de constitucionalidad que debe ejercerse cuando se trata de verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia, a fin de evitar que se desconozca la vocación democrática del Congreso y la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa.

Así las cosas, para establecer si en un caso concreto se ha vulnerado el principio de unidad de materia, la Corte ha implementado una metodología consistente en determinar: (i) si las disposiciones acusadas se encuentran en relación de conexidad con la materia de la ley y para ello, es necesario fijar en primer lugar el contenido temático de la ley, para posteriormente determinar (ii) si entre la disposición cuestionada y ese contenido temático, existe una conexidad constitucionalmente aceptable, la cual puede ser temática, causal, teleológica o sistemática⁵³.

La citada Sentencia C-400 de 2010, explica con claridad estos tipos de conexidad en los siguientes términos:

- **Conexidad temática:** vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general de la ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular. Ello no significa simplicidad temática, razón por la cual una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable.
- **Conexidad causal:** identidad en los motivos que ocasionaron su expedición, es decir, que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.
- **Conexidad teleológica:** identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular. Es decir, la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.
- **Conexidad sistemática:** relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna.

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia C-796 de 2004.

⁵² Corte Constitucional. Sentencia C-113 de 2012.

⁵³ Corte Constitucional. Sentencia C-353 de 2017.

En este orden de ideas, con el fin de establecer si se observó la exigencia de garantizar unidad de materia, debe acudirse a una interpretación razonable y proporcional, que permita verificar si entre la disposición cuestionada y la ley existe, al menos, alguno de los tipos de conexidad mencionados, siempre bajo un análisis flexible que respete el amplio margen de configuración legislativa del Congreso de la República, así como la vocación democrática de dicha institución.

D. Los principios de consecutividad e identidad flexible

El principio de consecutividad se encuentra consagrado en el artículo 157 de la Constitución Política, el cual exige, entre otros requisitos, que todos los proyectos de ley hayan sido aprobados en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara, y que hayan sido aprobados en cada cámara en segundo debate. Así *la sucesión de cuatro debates y votaciones en comisión y plenaria de ambas cámaras constituyen una obligación ineludible del Legislador al momento de aprobar normas*⁵⁴.

La jurisprudencia constitucional ha decantado las reglas aplicables a este principio⁵⁵, en los siguientes términos:

- (i) Las comisiones y las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, con el fin de cumplir la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.
- (ii) Ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto.
- (iii) La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración.

En palabras de la Corte, dichas exigencias resultan relevantes para un régimen democrático, como quiera que, *i) legitiman la organización estatal, ii) garantizan el principio democrático en el proceso de formación de las leyes y iii) configuran un escenario idóneo para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento representadas en el Congreso.*⁵⁶

De otro lado, la Corte Constitucional también ha precisado que la aplicación de dicho principio *no debe realizarse de manera rígida, al punto que se impida la introducción de cambios al articulado de un proyecto de ley durante el desarrollo del debate parlamentario*⁵⁷. Toda vez que, ello implicaría un desconocimiento del artículo 160 de la Carta que autoriza a cada una de las cámaras legislativas del Congreso realizar modificaciones, adiciones y supresiones que estime pertinentes.

Así las cosas, el concepto de identidad flexible se encuentra consagrado en el artículo 160 superior y confiere al Congreso de la República la facultad de adicionar, modificar y

⁵⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-487 de 2020

⁵⁵ Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-487 de 2020, recopilando lo fijado en Sentencias C-084 de 2019 y C-726 de 2015.

⁵⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1113 de 2003.

⁵⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-487 de 2020.

suprimir los proyectos de ley a partir del segundo debate con el objetivo de flexibilizar el procedimiento legislativo.

En la Sentencia C-839 de 2003, la Corte realizó una interpretación armónica de los artículos 157 y 160 de la C.P., a partir del concepto de identidad flexible, como *“la necesidad de que se aplique una mirada a la consecutividad, desde una perspectiva que admita la posibilidad de incorporar cambios a los proyectos de ley en el curso del trámite legislativo”*. En consecuencia, estableció que, lo que se exige es que las normas aprobadas en segundo debate tengan una conexión o identidad aproximada con aquellas votadas en el primero, dada su pertenencia común a una misma materia objeto de regulación.

En este mismo sentido, en Sentencia C-273 de 2011 la Corte reiteró que, una ponderación entre los principios de consecutividad e identidad flexible *“supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios, bajo el entendido que las comisiones y las plenarias de las cámaras pueden introducir modificaciones al proyecto (artículo 160, C.P.), y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se puede superar mediante un trámite especial (conciliación mediante Comisiones de Mediación)”*.

Ahora bien, en la misma sentencia, la Corte explicó que se no admite cualquier adición a un proyecto de ley en cualquiera de sus etapas de formación, como quiera que *no cualquier relación con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores basta para que se respete el principio de identidad relativa o flexible*. Así las cosas, deben descartarse las relaciones ‘remotas’, ‘distantes’, o meramente ‘tangenciales’, por cuanto, la relación de conexidad debe ser *‘clara y específica’, ‘estrecha’, ‘necesaria’, ‘evidente’*.

Adicionalmente, fijó las reglas para determinar cuándo se trata de un tema nuevo dentro del trámite parlamentario, así: *“(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; (iv) 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”*⁵⁸.

Estas limitaciones buscan que el proyecto de ley se conserve sustancialmente a lo largo del trámite legislativo, con el fin de que las modificaciones, *“no sean de tal impacto que terminen por convertirlo en otro completamente distinto”*⁵⁹.

De acuerdo con lo expuesto, el principio de consecutividad garantiza que el proyecto de ley sea debatido y aprobado en las cuatro etapas del trámite legislativo, como expresión del principio democrático. Sin embargo, dicho principio debe armonizarse con el de identidad flexible, que permite introducir modificaciones durante el debate parlamentario, siempre que exista una conexidad clara y estrecha con la materia previamente discutida.

⁵⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-273 de 2011.

⁵⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010.

E. El debido proceso y el principio de legalidad en materia disciplinaria

Existe una relación de dependencia entre el debido proceso y el principio de legalidad, en ese sentido, el artículo 29 de la Constitución Política establece que, *“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio...”* (Negrilla fuera de texto).

Sobre este principio, la Corte Constitucional ha señalado que, no es solo una manifestación del derecho al debido proceso, sino una *“salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos, pues permite conocer previamente las conductas prohibidas y las penas aplicables, en materia penal como disciplinaria”*. Asimismo, que, *“protege la libertad individual, controla la arbitrariedad judicial y administrativa y asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionatorio del Estado”*⁶⁰.

Así las cosas, el principio de legalidad es un pilar fundamental del derecho disciplinario y tiene como principal objetivo garantizar que todas las actuaciones y sanciones que se impongan estén contenidas en la legislación vigente y se ajusten a los procedimientos establecidos en ella. En consecuencia, el principio exige la existencia de una ley previa que determine de manera *clara, concreta e inequívoca* la conducta reprobada disciplinariamente, el señalamiento anticipado de la respectiva sanción y la definición de la autoridad competente⁶¹.

De acuerdo con lo anterior, *el principio de legalidad se desarrolla en una doble dimensión: por un parte, la reserva de ley; y, por otra parte, la tipicidad*⁶². En ese sentido, el principio de reserva de ley se manifiesta en la obligación del Estado de someter el desarrollo de determinadas materias o de ciertos asuntos jurídicos necesariamente a la ley.⁶³ En materia disciplinaria, es competencia exclusiva del Legislador tipificar las infracciones y determinar las sanciones respectivas, mediante leyes o normas con fuerza material de ley.

Por su parte, la tipicidad implica que las conductas deben estar contempladas de manera precisa, de modo que, en el caso concreto el comportamiento observado por sujeto encaje exactamente en la descripción normativa, y además las sanciones tienen que predeterminarse en la norma general respectiva, de tal manera que entre la conducta y su consecuencia jurídica exista una relación directa⁶⁴.

Pese a lo anterior, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que, en materia disciplinaria, debido *“a la naturaleza de las conductas sancionadas, la teleología de las facultades sancionatorias, los sujetos disciplinables y los efectos jurídicos que se producen frente a la sociedad, el principio de tipicidad no opera con el mismo rigor que en el derecho penal, sino que admite cierta flexibilidad”*. Ello implica que se permitan los tipos en blanco, que pueden ser completados por otras normas a las cuales remite a través de interpretación sistemática, siempre que dicha remisión permita determinar inequívocamente el alcance de la conducta y la sanción aplicable⁶⁵.

⁶⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-653 de 2021.

⁶¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C- 818 de 2005

⁶² Cfr. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 marzo de 2019. Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403).

⁶³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-815 de 2015.

⁶⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-428 de 1997.

⁶⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-392 de 2019.

En este orden de ideas, para establecer cuándo se produce una vulneración de la tipicidad como parte del principio de legalidad, se debe verificar si la norma legal permite determinar los elementos del tipo en forma razonable, bien sea en forma expresa o en virtud de remisiones normativas que permitan prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados. Si la definición de la conducta resulta tan abierta que no puede ser concretada en forma razonable, se desconocería el principio de legalidad, pues la definición del comportamiento prohibido dependería de la discrecionalidad de las autoridades administrativas, que podrían valorar y sancionar libremente la conducta sin referentes normativos precisos.

F. Solución del caso concreto

- Cargo primero: Impacto fiscal de los artículos 2, 3, 5, 6, 8 y 12.

En atención al primer cargo admitido, relacionado con la presunta falta de análisis por parte del Congreso de la República sobre el impacto fiscal del proyecto de ley, procede el Ministerio Público a aplicar al caso concreto, las reglas fijadas por la Corte Constitucional.

En primer lugar, corresponde determinar si en efecto las disposiciones acusadas ordenan gastos. En ese orden de ideas, es preciso señalar que los artículos 2 y 3 no imponen una orden de gasto público, en la medida en que estas disposiciones establecen la forma en la que se deben liquidar los derechos notariales y los gastos de registro en los préstamos hipotecarios de vivienda de interés social.

Por su parte, los artículos 5, 6 y 8 imponen obligaciones en cabeza del Gobierno nacional que insinúan generar gastos, en la medida en que implican el diseño de programas para promover el uso de la energía solar, socializar los beneficios en materia de financiación de vivienda y el uso y adecuación en las viviendas de la energía solar; y, la creación de líneas de crédito para el uso de dicha energía. Estas disposiciones suponen necesariamente de la destinación de recursos públicos, costos administrativos, logísticos y operativos adicionales, tales como diseño de estrategias de divulgación, producción de materiales, desplazamientos, contratación de personal o apoyos técnicos, y articulación interinstitucional.

Sin embargo, se debe señalar que la redacción de los enunciados normativos tiene un grado de indeterminación, de tal manera que el desarrollo de esta requiere de la intervención posterior del Gobierno nacional. Es decir, las competencias asignadas en las disposiciones mencionadas corresponden con competencias ordinarias de las entidades concernidas y la implementación de la ley se apoya en recursos, capacidades operativas y procedimientos administrativos ya existentes. En consecuencia, las disposiciones analizadas no activan el deber de análisis de impacto fiscal establecido en la Ley 819 de 2003 y en la Constitución, ni configuran un vicio de procedimiento por ausencia de dicho estudio.

En cuanto al artículo 12, el cual le ordena a la Superintendencia de Notariado y Registro la habilitación de plataformas tecnológicas que contribuyan con la reducción de las barreras tecnológicas para la adquisición de vivienda, de tal manera que faciliten la prestación de los servicios asociados que se sirvan de la información de esta entidad, impone un mandato concreto, en un plazo determinado que supone la apropiación de recursos públicos, asociadas entre otros aspectos, al desarrollo o adquisición de un *software*, infraestructura tecnológica, contratación de personas especializado, entre

otros. Es decir, constituye una norma generadora de gasto, por cuanto impone al Gobierno nacional mandatos de acción concretos, obligatorios y financieramente exigibles.

En segundo lugar, es preciso recordar que tratándose de un proyecto de iniciativa congresional, el Legislador únicamente debía incorporar referencias mínimas sobre los eventuales efectos fiscales, como en efecto ocurrió durante el trámite legislativo. En el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado se señaló que, “(...) Por tanto, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo de Inversión de la entidad competente. El Estado tiene la obligación de destinar los recursos necesarios para garantizar y proteger el derecho a la recreación y el deporte. Por ello, una vez promulgada la ley, el Gobierno Nacional deberá promover su ejercicio y cumplimiento, en donde el requisito del artículo 7 de la ley 819 de 2003 no se convierta en un obstáculo, para que las corporaciones públicas ejerzan la función legislativa y normativa como lo ha reconocido la Corte Constitucional”⁶⁶.

Estas consideraciones fueron reiteradas por los ponentes en el informe de ponencia para segundo debate ante la Plenaria del Senado⁶⁷; para tercer debate ante la Comisión Séptima de Cámara de Representes⁶⁸; y para cuarto debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes⁶⁹. En ese sentido fueron puestas en conocimiento de los miembros del Congreso, por medio de las publicaciones respectivas y aprobados lo

Adicionalmente, antes del cuarto debate, el 29 de julio de 2024 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público rindió concepto respecto del proyecto⁷⁰, en donde sostuvo, respecto del objetivo de promover y financiar el uso de energía limpias que, “la electrificación rural con paneles solares en Colombia, objeto de la iniciativa, tendría un costo aproximado de \$3.083.421.042.000 por cada 114.000 hogares beneficiados, recursos que deben estar sujetos al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo”. Asimismo, sugirió definir cuál sería la entidad encargada de los gastos de mantenimiento de los paneles solares que se instalasen, para de esa forma sumar el valor de los costos de la propuesta.

El Ministerio advirtió que resultaba necesario aclarar si el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía se encargaría de financiar dichos proyectos. Adicionalmente, insistió en que la implementación de la 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.

Frente a la propuesta de implementación de líneas de crédito y garantía por parte del Fondo Nacional de Garantías, subrayó que ello dependía de la disponibilidad de recursos de dicho fondo.

Finalmente, el Ministerio indicó que, dados los efectos fiscales que podría tener la iniciativa, se hacía necesario que se diera cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, y, en consecuencia, afirmó que le correspondía al Congreso de la República “dar las deliberaciones específicas en torno a las

⁶⁶ Cfr. Congreso de la República. Gaceta No. 1238 de 2023

⁶⁷ Cfr. Congreso de la República. Gaceta No. 1672 de 2023.

⁶⁸ Cfr. Congreso de la República. Gaceta No. 385 de 2024.

⁶⁹ Cfr. Congreso de la República. Gaceta No. 682 de 2024

⁷⁰ Cfr. Gaceta del Congreso 1066 de 2024.

implicaciones fiscales del proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal de la nación, conforme lo ha exigido la Corte Constitucional”.

Frente a lo señalado por el Ministerio de Hacienda, se debe sostener que, no es claro por qué se hicieron en el concepto afirmaciones relacionadas con el número de hogares beneficiados con la instalación de paneles solares y el valor de la instalación, así como a la necesidad de precisar quién es el responsable del mantenimiento de los paneles solares, si en el articulado propuesto no se hace mención a ello, pues únicamente, se habla de promoción del uso de energías limpias que es muy distinto.

En consecuencia, tal y como fue explicado, en estricto sentido el objeto del concepto fiscal debía estar orientado a analizar el impacto del artículo 12, en relación con los costos de las obligaciones impuestas a la Superintendencia de Notariado y Registro. Es decir que, las implicaciones fiscales que identificó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se refieren principalmente a un objeto ajeno a la norma bajo análisis. De allí que le recordara al Congreso de la República su obligación de debatir sobre el impacto fiscal del proyecto.

En cuanto a las obligaciones derivadas de las actividades de promoción señaló que podría implicar reasignación de recursos entre los distintos sectores del Estado y que, la implementación de líneas de crédito dependía de la disponibilidad de recursos del Fondo de Garantías.

Ahora bien, en atención al concepto citado, el Legislador en el último debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes adicionó un nuevo artículo con el propósito de armonizar el contenido del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP en cumplimiento de las exigencias de los artículos 334 superior y 7 de la Ley 819 de 2003, en el cual dispuso:

“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”.

Así lo sostuvo el Representante Víctor Manuel Salcedo Guerrero, ponente del proyecto, quien manifestó durante el debate de la Plenaria de la Cámara que el artículo 11 fue redactado para acatar las solicitudes del concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁷¹.

Por las anteriores, consideraciones y especialmente, en atención al origen de la iniciativa el Ministerio Público considera que no se desconoció el mandato de análisis del impacto fiscal a que se refiere el artículo 344 de la Constitución.

- Cargo Segundo: número de debates exigidos para aprobación de los artículos 10, 11 y 12

El Ministerio Público considera que los artículos 10, 11 y 12 son respetuosos de los artículos 157 y 160 de la Constitución, por cuanto, a pesar de haber sido incluidos explícitamente en el último debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes,

⁷¹ Congreso de la República. Gaceta No. 682/2024. Pág. 37

versan sobre materias que guardan relación con las temáticas discutidas desde las primeras instancias legislativas.

Así, para demostrar la concordancia entre el texto legal demandando y el ordenamiento superior, en primer lugar, se abordará, (i) la relación de los artículos acusados con las diferentes materias y discusiones dadas en el marco de aprobación de la Ley, para posteriormente señalar; (ii) la manera en la que los temas incluidos por la Plenaria de la Cámara en los artículos 10, 11 y 12 demandados si fueron debatidos a lo largo del trámite, con respeto del principio democrático en la sesión de la Plenaria de la Cámara de Representantes.

El *artículo 10* acusado dispone que 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, se deberán celebrar ante el notario que le corresponda el reparto respectivo. Las asignaciones a las notarías se realizarán de manera equitativa entre las notarías existentes en el círculo notarial donde se encuentre ubicado el inmueble mediante el trámite especial de reparto notarial, siguiendo unos términos de prelación respectivos, cuyo incumplimiento da lugar a sanciones disciplinarias a los notarios.

Si bien en principio se pueden considerar materias nuevas incluidas en el último debate, las mismas guardan relación con lo que inicialmente se incluyó en el primer debate desarrollado en la Comisión Séptima del Senado de la República, en el que se consideró que la elección de la notaría en la cual celebrar los contratos de adquisición de vivienda sería voluntaria.

En concreto las modificaciones realizadas al artículo 10 en comento fueron las siguientes:

Texto aprobado en Comisión Séptima Senado y Texto aprobado en Plenaria Senado ⁷²	Texto aprobado en Comisión Séptima Cámara de Representantes ⁷³	Texto aprobado en Plenaria Cámara de Representantes y sancionado como Ley ⁷⁴
Artículo 10º. Los fondos de vivienda que forman parte del presupuesto general de La Nación y tienen como propósito otorgar crédito para vivienda, así como las demás entidades de Estado que como política pública tienen como objeto y/o funciones promover la adquisición de vivienda, incluyendo las empresas industriales y comerciales del Estado de carácter financiero del orden nacional, podrán escoger voluntariamente las notarías requeridas para el desarrollo de dicha actividad. Parágrafo. No obstante, lo anterior, sus actividades se	Artículo 10. <u>En los contratos de crédito para vivienda financiados con recursos</u> de los fondos de vivienda que forman parte del Presupuesto General de la Nación, así como <u>en los contratos de adquisición de vivienda financiados por</u> 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 <u>y de sociedades de economía mixta del Estado</u> de carácter financiero del orden nacional, las partes contratantes podrán escoger	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

⁷² Ver Gacetas del Congreso 1549 de 2023 y 08 de 2024, respectivamente.

⁷³ Gaceta del Congreso No. 682 de 2024.

⁷⁴ Gacetas del Congreso No 1484 de 2024 y 07 de 2025, respectivamente.

Texto aprobado en Comisión Séptima Senado y Texto aprobado en Plenaria Senado ⁷²	Texto aprobado en Comisión Séptima Cámara de Representantes ⁷³	Texto aprobado en Plenaria Cámara de Representantes y sancionado como Ley ⁷⁴
ejecutarán en cumplimiento de los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política.	voluntariamente las notarías requeridas <u>para el perfeccionamiento de dichos contratos.</u> Parágrafo. No obstante, lo anterior, <u>la ejecución de estos contratos se realizará</u> en cumplimiento de los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política.	<u>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:</u> <u>• 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.</u> <u>• Citación de los afiliados para escrituración: tres (3) días hábiles para firmar escritura, previa recepción de los documentos que la notaría solicite.</u> <u>• 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.</u> <u>• Numerar las escrituras con la primera firma que tome el notario dentro del día hábil siguiente.</u> <u>• Firma del notario desde que la escritura cuenta con la firma de todos los intervinientes: dos (2) días hábiles.</u> <u>• Cierre de escritura para copias: un (1) día hábil a partir de la firma del notario.</u> <u>• Expedición de las primeras copias de la escritura: dos (2) días hábiles después del cierre de la escritura.</u> 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 <u>arriba mencionadas podrán solicitar</u>

Texto aprobado en Comisión Séptima Senado y Texto aprobado en Plenaria Senado ⁷²	Texto aprobado en Comisión Séptima Cámara de Representantes ⁷³	Texto aprobado en Plenaria Cámara de Representantes y sancionado como Ley ⁷⁴
		<u>un nuevo reparto dentro del mismo círculo.</u> <u>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.</u> 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

Fuente: elaboración propia.

De lo anterior, puede afirmarse que, para el caso de estudio, el artículo 10 se divide en dos partes. La primera, no cuestionada por el demandante, dispone que, cuando la vivienda se financie mediante créditos otorgados con recursos de fondos de vivienda del Presupuesto General de la Nación, o mediante contratos de adquisición de vivienda financiados por otras entidades del Estado, debe garantizarse un reparto equitativo de los trámites notariales, entre las notarías del círculo notarial correspondiente al inmueble.

La segunda parte, que se cuestiona en la demanda, establece “*términos de prelación*” para el desarrollo de los trámites notariales relacionados con la formalización de los contratos arriba mencionados y determina que, el notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria (parágrafo 1).

Respecto de esta segunda parte, el Ministerio Público considera que, en virtud del objetivo central de la ley, esto es, disminuir barreras para el acceso a vivienda, el hecho 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 barreras operativas y de trámite. Así mismo, la consecuencia sancionatoria impuesta a los notarios en el evento de no cumplir dichos plazos, en tanto pretende que los trámites notariales sean expeditos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que el artículo 10 de la Ley 2434 de 2024 se encuentra dentro del margen de acción que para dicho artículo se fijó en el curso del trámite legislativo.

En el mismo sentido, el *artículo 11* demandado tiene relación con temáticas tratadas durante el curso del trámite del proyecto de ley, relacionadas con el impacto fiscal del

proyecto de ley y la forma en la que este se podría armonizar adecuadamente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP en cumplimiento de las exigencias de los artículos 334 superior y 7 de la Ley 819 de 2003.

En concreto, el artículo 11 de la Ley 2434, de conformidad con las inclusiones realizadas en el debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, establece que *“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”*.

Para el Ministerio Público, la adición de este nuevo artículo responde a la modificación del artículo 8 del proyecto de ley, que originalmente obraba como artículo 5. En esta disposición, el Congreso de la República hacía referencia a que los mecanismos de socialización a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en conjunto con el Consejo Superior de Vivienda de la iniciativa se desarrollarían *“de acuerdo a la disponibilidad presupuestal”*. Esta expresión fue eliminada del artículo 8 en la Plenaria de la Cámara de Representantes, en el mismo momento legislativo en que se incluyó como nuevo artículo, el artículo 11.

Sobre el particular, las variaciones del artículo 8 fueron las siguientes:

Texto del Proyecto de Ley Original ⁷⁵	Texto aprobado en Comisión Séptima Cámara de Representantes ⁷⁶	Texto aprobado en Plenaria Cámara de Representantes y sancionado como Ley ⁷⁷
Artículo 5. Mecanismos de socialización. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en conjunto con el Consejo Superior de Vivienda, en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, crearán planes de socialización de los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda a largo plazo y de vivienda de interés social, avalúos técnicos y estudio de títulos de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.	Artículo 8º. Mecanismos de socialización. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en conjunto con el Consejo Superior de Vivienda, en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, crearán planes de socialización de los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda <u>nueva o usada</u> a largo plazo y de vivienda de interés social, <u>incluyendo los beneficios en materia de derechos notariales, gasto de registro, avalúos técnicos, estudio de títulos, programas de subsidio y registro de interesados o postores, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, así como los beneficios del uso y adecuación en las viviendas de la energía solar fotovoltaica. Para ello creará</u>	Artículo 8º. 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 <u>condiciones de acceso a programas de subsidios de vivienda y operación de los mismos</u> , así como los beneficios del uso y adecuación en la viviendas de la energía solar fotovoltaica, <u>entre otros relacionados con las funciones a su cargo.</u> <u>Dicha socialización se realizará a través de los entes territoriales garantizando y priorizando la difusión para los territorios más apartados</u>

⁷⁵ Congreso de la República Gaceta No. 948 de 2023. Si bien el artículo tubo modificaciones tanto en la Comisión Séptima de Senado como en la Plenaria del Senado, en el transcurso del debate en esta corporación la referencia a la expresión “de acuerdo a la disponibilidad presupuestal”, se mantuvo incólume hasta la modificación señalada en la Plenaria de la Cámara de Representantes (Cfr. Gacetas del Congreso 1549 de 2023 y 08 de 2024).

⁷⁶ Congreso de la República Gaceta No. 682 de 2024.

⁷⁷ Congreso de la República Gaceta No.1484 de 2024 y 07 de 2025, respectivamente.

	<u>entre otros, programas y comerciales de radio y televisión, perifoneo, socialización y acompañamiento personal priorizando zonas rurales.</u>	<u>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 éste presente recomendaciones al respecto, en el marco de sus funciones.</u>
--	--	---

Fuente: elaboración propia.

Lo anterior, permite sostener que es perceptible la eliminación a la referencia de la disponibilidad presupuestal en el artículo 8 que hizo la Plenaria de la Cámara, comentada precedentemente. En ese sentido, es acorde con los artículos 157 y 160 de la Constitución la inclusión del nuevo artículo 11, pues si bien se hizo a través de una redacción totalmente nueva, el contenido que desarrolló fue tratado a lo largo del debate en el artículo 8 (anteriormente artículo 5), cuando se discutieron las maneras en la que el Ministerio de Vivienda debía desarrollar los mecanismos necesarios de socialización de la iniciativa en cuestión, en armonía con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Así las cosas, 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, con las modificaciones señaladas precedentemente.

Frente al *artículo 12*, si bien no se abordó directamente en instancias legislativas anteriores si tiene relación con el articulado en general puesto que dicho artículo tiene como propósito reducir barreras operativas para la adquisición de inmuebles a nivel nacional al facilitar la adquisición y consulta de instrumentos relevantes para la celebración de negocios de compra de vivienda tales como el certificado de tradición y libertad y los certificados de no propiedad.

Sobre este punto se recuerda que, de conformidad con el Código Civil, se deberán efectuar por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos⁷⁸.

De conformidad con la Ley 1579 de 2012, el registro de la propiedad inmueble tiene como objetivos básicos (i) servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos de conformidad con el artículo 756 del Código Civil, tales como la tradición del dominio de los bienes raíces, la tradición de los derechos de usufructo o de uso, constituidos en bienes raíces, y de los de habitación o hipoteca; (ii) dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces y (iii) revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción⁷⁹.

Así, están sujetos a registro:

“a) Todo acto, contrato, decisión contenido en escritura pública, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar,

⁷⁸ Código Civil. Artículo 756.

⁷⁹ Artículo 2.

traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes inmuebles;

b) Las escrituras públicas, providencias judiciales, arbitrales o administrativas que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones y la caducidad administrativa en los casos de ley;

c) Los testamentos abiertos y cerrados, así como su revocatoria o reforma de conformidad con la ley.

Las actas de conciliación en las que se acuerde enajenar, limitar, gravar o desafectar derechos reales sobre inmuebles se cumplirá y perfeccionará por escritura pública debidamente registrada conforme a la solemnidad consagrada en el Código Civil Escritura Pública que será suscrita por el Conciliador y las partes conciliadoras y en la que se protocolizará la respectiva acta y los comprobantes fiscales para efecto del cobro de los derechos notariales y registrales”⁸⁰.

De lo expuesto, para el Ministerio Público, el artículo 12 demandado es una disposición instrumental pues facilita, operativamente, el acceso a la información para la celebración de los negocios jurídicos que se buscan promover mediante la Ley demandada.

De igual manera, las disposiciones demandadas (artículo 10, 11 y 12) fueron debatidas en el marco de aprobación de la Ley 2434 de 2024, cuyos antecedentes legislativos son los siguientes:

	Senado de la República	Cámara de Representantes
Fecha de Radicación:	25 de julio de 2023	N/A
Autores:	Senadores: Julio Alberto Elías Vidal, José Alfredo Gnecco, Juan Felipe Lemus Uribe	N/A
Proyecto Original:	GC 948 de 2023	N/A
Ponencia 1er Debate	GC 1238 de 2023	GC 385 de 2024
Acta de discusión en Comisión VII	GC 1739 de 2023	GC 620 de 2024
Texto Aprobado en Comisión	GC: 1549 de 2023	GC 682 de 2024
Fecha de aprobación en Comisión	31 de octubre de 2023	23 de abril de 2024
Ponencia 2do Debate:	GC 1672 de 2023	GC 682 de 2024
Acta de discusión Plenaria:	GC 549 de 2024	GC 1905 de 2024 (20/06/2024) GC 666 de 2025 (31/07/2024) GC 219 de 2025 (03/09/2024) GC 2256 de 2024 (04/09/2024)
Aprobado Plenaria:	06 de diciembre de 2023	04 de septiembre de 2024
Texto Aprobado en Plenaria	GC 08 de 2024	GC 1484 de 2024
Informe de conciliación	GC 1599 de 2024	GC 1592 de 2024
Acta de discusión conciliación	GC 1903 de 2025	GC 436 de 2025
Fecha de aprobación conciliación	07 de octubre de 2024	22 de octubre de 2024

Fuente: Elaboración propia.

De conformidad con los anteriores antecedentes, la Procuraduría resalta lo siguiente:

⁸⁰ Artículo 4 de la Ley 1579 de 2012 “Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones”.

- En la sesión de la **Comisión Séptima de Senado** se adicionó un nuevo artículo que tenía como propósito establecer que *“los fondos de vivienda que forman parte del Presupuesto General de la Nación (...) así como las demás entidades de estado que como política pública tienen como objeto y/o funciones promover la adquisición de vivienda, (...) [podrían] escoger voluntariamente las Notarías requeridas para el desarrollo de dicha actividad”*⁸¹. Si bien en el Acta no se aprecian argumentos sobre la razón de la proposición aditiva, la Procuraduría infiere que la misma obedece a la necesidad de complementar la regulación en el marco de la libertad de configuración del Legislador, en aras de brindar las herramientas que permitan la materialización de la ley, teniendo en cuenta que se está frente a asuntos que deben ser celebrados mediante escritura pública en las notarías del país.

Frente a lo relacionado con el artículo 11 acusado (la armonización del proyecto de ley con la situación presupuestal), en la ponencia para primer debate en Comisión Séptima del Senado se abordó lo relacionado con el impacto fiscal argumentando que en principio *“no se [hacía] necesario adelantar un estudio de análisis de impacto fiscal, sin embargo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier momento, [podría] realizar el respectivo análisis, el cual [debería] ser estudiado en el órgano legislativo”*⁸². Asimismo, desde el proyecto de ley original se estableció que la socialización sobre los contenidos de la futura ley sería realizada por el Ministerio de Vivienda, según la disponibilidad presupuestal de la entidad⁸³.

Respecto de los propósitos del artículo 12 (reducción de barreras para adquirir vivienda y/o conceder créditos hipotecarios), desde la exposición de motivos del proyecto de ley se afirmó que la iniciativa tenía como objeto *“eliminar obstáculos y establecer disposiciones que faciliten la adquisición de vivienda mediante créditos hipotecarios”*⁸⁴, dentro del cual se puede incluir el desarrollo de plataformas tecnológicas que faciliten *“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”*⁸⁵, que sirven de manera primordial en la realización de negocios jurídicos de adquisición de vivienda y constitución de hipotecas.

- En la **Plenaria de Senado** no se registraron modificaciones significativas en lo relacionado con la forma de elección de notarías, recursos para financiamiento de la iniciativa ni mecanismos instrumentales para la eliminación de obstáculos para la adquisición de vivienda similares a los mencionados en el artículo 12 demandado. Por esta razón el Ministerio Público da por sentado que la Plenaria del Senado estuvo de acuerdo con lo inicialmente avalado por la Comisión Séptima⁸⁶, respecto de estas temáticas, salvo la preocupación señalada por el Senador Antonio José Correa Jiménez, quien dejó como constancia la necesidad de *“un párrafo de que busque los mecanismos para acelerar el proceso de titulación gratuita y no gratuita en el país, ya que esto entorpece y se convierte en una barrera de acceso para que se dinamice la titulación en el país”*⁸⁷.

⁸¹ Acta No. 10 de Comisión Séptima. Gaceta No. 1739 de 2023. Pág. 11.

⁸² Gaceta del Congreso No. 1238 de 2023. Pág. 7.

⁸³ Cfr. Congreso de la República. Gaceta No. 948 de 2023.

⁸⁴ Proyecto de Ley original. Gaceta del Congreso No. 948 de 2023. Pág. 12.

⁸⁵ Artículo 12 de la Ley 2434 de 2024

⁸⁶ Cfr. Congreso de la República. Gacetas Nos. 1672 de 2023 (Ponencia 2do Debate), 08 de 2024 (Texto aprobado en Plenaria) y 549 de 2024 (Acta Sesión Plenaria).

Congreso de la República. Gaceta No. 549 de 2024. Pág. 130.

- En la **Comisión Séptima de Cámara** se modificó el artículo 10 en lo relacionado a la elección de la notaría en la cual se perfeccionaría los contratos de adquisición de vivienda, en el sentido de que fueran las partes contratantes y no solo las entidades financieras, quienes eligieran la notaría respectiva⁸⁸. En concreto, el Representante Víctor Manuel Salcedo Guerrero argumento:

“También nosotros en el proyecto tenemos como uno de los propósitos que los contratos de crédito para vivienda, financiados con fondos de vivienda que forman parte del presupuesto de la Nación, los adjudicatarios tengan la posibilidad de escoger la notaría, que no sea una obligatoriedad que a veces las imposiciones de las entidades financieras que tienen que ser en una u otra notaría, que la gente tenga la posibilidad de escogerla”⁸⁹

Así, en esta instancia legislativa se siguió pensando en formulas relacionadas con la manera en la que se habría de seleccionar la notaría respectiva en la cual se debería perfeccionar los negocios de adquisición de vivienda en cuestión.

De igual manera, en cuanto al manejo de presupuesto, modificaron el artículo 8 de mecanismos de socialización con el fin de eliminar la creación de una plataforma o app por razones de coste y eficiencia. Sobre el particular, los ponentes manifestaron que *“El desarrollo y mantenimiento de una plataforma digital puede representar un gasto significativo para el Estado, especialmente si consideramos los costos de actualización, seguridad y accesibilidad. Además, en algunas zonas, especialmente rurales o con menos infraestructura tecnológica, el acceso a Internet puede ser limitado, reduciendo la efectividad de una plataforma digital como herramienta de socialización”⁹⁰*.

Si bien no se hace mención explícita al MFMP o al Marco de Gasto de Mediano Plazo de que trata el artículo 11 demandado, es clara la relación de estos instrumentos, con los gastos que se han de incluir en el Presupuesto General de la Nación, para el cumplimiento de las obligaciones creadas mediante ley.

- En la **Plenaria de Cámara** se manifestó la preocupación en relación con la redacción del artículo 10 que permitía la escogencia libre de notarias por parte de los fondos de vivienda, por lo cual se propuso la eliminación de dicho artículo. En concreto, el Representante a la Cámara Óscar Darío Pérez Pineda argumentó que *“lo único que me preocupó de este proyecto, es el artículo 10 donde los fondos de vivienda pueden escoger libremente las notarías y sabemos lo que eso ha significado para muchos procesos en el pasado. Yo esperaré que ese artículo 10 se retire, porque genera alguna duda de transparencia y genera más opacidad que claridad”⁹¹*.

Sobre el particular, del Acta de Sesión de Plenaria se puede inferir que la redacción nueva del artículo 10 obedecía a un importante número de proposiciones presentadas a dicho artículo, que obligó a los ponentes a presentar una disposición que recogiera todas las propuestas presentadas. Específicamente, el Representante Ponente Víctor Manuel Salcedo Guerrero expuso que *“lo que tengo que decir frente al artículo 10 es que hubo diferencias con el Fondo Nacional del Ahorro y con la Superintendencia de Notariado y*

⁸⁸ Congreso de la República. Gacetas No. 682 de 2024.

⁸⁹ Congreso de la República. Gacetas No. 620 de 2024.

⁹⁰ Congreso de la República. Gacetas No. 385 de 2024. Pág. 19.

⁹¹ Congreso de la República. Gaceta No. 2256 de 2024. Pág. 27.

Registro que afortunadamente se lograron zanjar y quiero agradecer al Viceministro Gustavo, su participación para nosotros 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”⁹².

El consenso sobre el artículo 10 tuvo tal relevancia que las proposiciones que inicialmente se habían planteado para la eliminación del mismo, fueron dejadas como constancia, sin dejar de lado las advertencias que se realizaban sobre la concentración masiva de los trámites de los proyectos de vivienda en unas cuantas notarias.⁹³ En efecto, algunos representantes argumentaron la importancia de un sistema de reparto y la razonabilidad de establecer un procedimiento y la previsión en la solución de problemas que en el marco de este se pueda presentar⁹⁴. Asimismo, se argumentó que el artículo 10 se había mejorado con dos herramientas: “*La primera. Poniéndole términos al reparto*”, y “*La segunda. Imponiendo sanciones disciplinarias, al notario que no cumpla e imponiéndole al notario, la obligación en términos de tramitar la escritura*”⁹⁵. Después de presentar la proposición sustitutiva al artículo 10, la misma fue aprobada por votación nominal por la Plenaria de la Cámara⁹⁶.

Ahora bien, sobre el artículo 11, este fue incluido como artículo nuevo en la Plenaria de la Cámara en razón al concepto emitido el 29 de julio de 2024, por el Ministerio de Hacienda, en el que solicitó que los gastos que se generaran con la iniciativa estuvieran sujetos al marco fiscal de mediano y corto plazo⁹⁷.

Por último, es de anotar que el artículo 12 de la iniciativa, según obra en acta, no tuvo explicación, no obstante, el Ministerio Público interpreta que los objetivos que persigue el artículo se encuentran inmersos en el objeto y exposición de motivos de la iniciativa, orientado a facilitar el acceso a herramientas que promuevan y faciliten adecuadamente la adquisición de vivienda.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, para la Procuraduría General de la Nación la discusión de los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024 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. Por lo anterior, el Ministerio Público considera que el cargo segundo no está llamado a prosperar.

- Cargo tercero: violación del principio de unidad de materia por parte del artículo 10 (parcial)

En atención al cargo admitido, referente al posible desconocimiento del principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, procede la Procuraduría General de la Nación a aplicar la metodología que ha decantado la Corte Constitucional para determinar si la reducción de los tiempos del trámite de escrituración notarial y la creación de una falta disciplinaria a los notarios, se encuentran en relación de conexidad con la materia de la ley.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibidem.* Págs. 29 - 30

⁹⁴ Cfr. Intervención del Representante a la Cámara Carlos Edward Osorio Aguiar. Gaceta No. 2256 de 2024. Pág. 34.

⁹⁵ Intervención del Representante a la Cámara José Octavio Cardona León. Gaceta No. 2256 de 2024. Pág. 37.

⁹⁶ Congreso de la República. Gaceta No. 2256 de 2024. Pág. 37.

⁹⁷ *Ibid.*

Dicha metodología implica fijar en primer lugar, el contenido temático de la ley (Ley 2434 de 2024), para posteriormente establecer, si entre la disposición cuestionada (artículo 10 parcial) y ese contenido temático, existe una conexidad constitucionalmente aceptable y para ello, recordando que, en todo caso, su aplicación no puede ser rígida ni restrictiva, con el fin de no obstaculizar el trabajo legislativo⁹⁸.

- Núcleo temático de la Ley 2434 de 2024

La Ley 2434 de 2024, tiene los siguientes objetivos⁹⁹: (i) Incluir para los usuarios la opción de incorporar los gastos de escrituración y registro dentro de los préstamos hipotecarios y de leasing habitacional; (ii) incluir la posibilidad de que se implemente la digitalización de la valoración técnica; (iii) promover el uso de energías limpias en las viviendas; y, (iv) crear planes de socialización para dar a conocer los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda.

Para ello, modificó los artículos 23 y 31 de la Ley 546 de 1999, con el propósito de permitir que los establecimientos de crédito y las entidades del sector solidario, las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito, las cooperativas financieras, los fondos de empleados, y el Fondo Nacional del Ahorro, puedan 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, para adquisición de vivienda a largo plazo o de interés social, sin que dicha inclusión se compute para efectos de fijar el límite a la financiación de vivienda previsto en la normatividad vigente¹⁰⁰.

Asimismo, habilita que los avalúos y las metodologías técnicamente idóneas que permitan establecer el valor objetivo del inmueble a financiar, para los fines previstos en la Ley 546 de 1999, puedan realizarse también a través de mecanismos digitales, siempre que se garantice la autenticidad, disponibilidad e integridad de la información. De igual manera, la norma abre la posibilidad que se utilicen mecanismos digitales para efectuar la anotación en los folios de matrícula en los casos de transacciones de compra y venta de vivienda usada que se realicen utilizando intermediarios comerciales o financieros¹⁰¹.

Por su parte, en los artículos 5, 6 y 7 se desarrollan las disposiciones relativas al incentivo, promoción y financiación del uso de energías solares en el desarrollo de los proyectos de vivienda y en la modalidad de mejoramiento y construcción de vivienda. Para ello, la norma establece que el Gobierno Nacional creará líneas de crédito con condiciones específicas y plazos diferenciales y fortalecerá las existentes, en aras de promover el acceso al financiamiento para el uso de energías solares en el ámbito doméstico. Los programas e instrumentos por implementar se construirán dando prelación y tratamiento diferencial a hogares pobres y vulnerables y 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.

Adicionalmente, la adquisición y los costos derivados de la instalación de los sistemas fotovoltaicos se podrán incluir en el crédito hipotecario o leasing habitacional ofrecidos por las diferentes entidades financieras. Estos costos, una vez verificados, no se

⁹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-796 de 2004.

⁹⁹ Artículo 1. Ley 2434 de 2024.

¹⁰⁰ Cfr. Artículo 2 y 3 de la Ley 2434 de 2024.

¹⁰¹ Artículo 4.

computarán al determinar el límite de financiamiento de vivienda según la normativa vigente.

La Ley 2434 también dispone que se deberá crear mecanismos de socialización a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) para dar a conocer 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 las viviendas de la energía solar fotovoltaica¹⁰².

En todo caso, las disposiciones contenidas en la presente ley no son impositivas para los usuarios que accedan a créditos hipotecarios o leasing habitacional para la financiación de vivienda, ni tampoco será causal para que las entidades facultadas en la prestación de estos servicios nieguen las solicitudes de financiación a quienes no deseen acceder a los beneficios¹⁰³.

Asimismo, establece los mecanismos de armonización de la Ley con el MFMP¹⁰⁴ y obligaciones a la Superintendencia de Notariado y Registro en relación con la reducción de barreras operativas para la adquisición de viviendas o predios a nivel nacional¹⁰⁵.

El artículo 10 dispone que 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, 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. A su turno, define el procedimiento una vez realizado el reparto, señalando los términos que debe seguir el notario para la escrituración respectiva, so pena de incurrir en falta disciplinaria.

De conformidad con los antecedentes legislativos, la Ley 2434 surge de la necesidad de garantizar el derecho a una vivienda digna, como parte del derecho fundamental a un nivel de vida adecuado, el cual se encuentra consagrado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y el artículo 51 de la Constitución Política¹⁰⁶.

En un panorama donde según cifras de la Gran Encuesta Integrada de Hogares y datos recientes del DANE (2022), existe déficit habitacional, y que un 61% de los colombianos no cuenta con vivienda propia, la iniciativa busca tomar medidas concretas para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho fundamental a través de la eliminación de barreras que impidan adquirir vivienda, mediante, entre otros mecanismos, la reducción y/o financiamiento de los costos de transacción¹⁰⁷.

¹⁰² Artículo 8

¹⁰³ Artículo 9.

¹⁰⁴ Artículo 11.

¹⁰⁵ Artículo 12.

¹⁰⁶ Congreso de la República. Gaceta No. 948 de 2023.

¹⁰⁷ Ibid.

Posteriormente, en la ponencia para primer debate¹⁰⁸, se incluye un nuevo objetivo tendiente a la promoción del uso de energía solar fotovoltaica en proyectos de vivienda y en mejoramientos destinados a familias de bajos recursos, como respuesta a la búsqueda de un desarrollo sostenible y una equidad social, y se adicionan disposiciones que permiten la utilización de avalúos y metodologías técnicamente idóneas para establecer el valor de los inmuebles, con el propósito de reducir tiempos, costos y cargas administrativas.

De acuerdo con este nuevo objetivo, se vislumbra que el Legislador plantea alternativas que favorezcan la protección del medio ambiente y que a largo plazo disminuyan los costos energéticos para las familias que opten por el uso de energía solar. Ello genera que las familias no solo tengan acceso a vivienda digna, sino que puedan mantenerla a largo plazo.

Así mismo, la modificación incluyó disposiciones tendientes a disminuir barreras operativas relacionadas con los trámites directamente relacionados con la adquisición de vivienda, como es el avalúo de los inmuebles objeto de compraventa y su financiación. Toda vez que el legislador reconoce que la adquisición de vivienda en ocasiones implica trabas no solo económicas sino también administrativas, relacionadas con todos los trámites que deben surtir ante diferentes entes como entidades financieras, notarías, oficinas de registro etc.

En términos generales, pese a los diferentes cambios que sufrió el articulado del proyecto durante el trámite legislativo, los objetivos mencionados se mantuvieron hasta su sanción. Así las cosas, puede afirmarse que la Ley 2434 de 2024 desarrolla un conjunto de disposiciones orientadas a facilitar el acceso a la vivienda propia, mediante la eliminación de barreras económicas que tradicionalmente han dificultado la adquisición de inmuebles por parte de los hogares colombianos, en especial aquellos pertenecientes a sectores de ingresos medios y bajos.

En relación con el artículo 10, el demandante argumenta que quiebra el principio de unidad de materia las disposiciones relacionadas con los “términos de prelación” para el desarrollo de los trámites notariales relacionados con la formalización de los contratos arriba mencionados, y las sanciones disciplinarias en caso de incumplimiento de los términos en cuestión, por no tener relación de conexidad con el núcleo temático de la Ley.

A continuación, es pertinente analizar si los apartes cuestionados, se enmarcan en alguno de los tipos de conexidad que ha señalado la Corte Constitucional.

- **Conexidad temática:** para el Ministerio Público, los apartes demandados del artículo 10 poseen conexidad temática con la Ley en su conjunto, puesto que, a pesar de que la Ley 2434 de 2024 tiene como propósito eliminar barreras para la financiación de vivienda a largo plazo y vivienda VIS, la escrituración constituye un acto indispensable del proceso de adquisición de vivienda. En ese sentido, fijar tiempos y procedimientos internos del servicio notarial tendientes a evitar la dilación de los asuntos en las notarías, también es una forma de eliminar barreras de acceso a la vivienda, pues lógicamente, a mayor rapidez en los procesos de escrituración y registro, las personas podrán hacer uso de los bienes inmuebles respectivos en un menor tiempo.

¹⁰⁸ Ctr. Congreso de la República. Gaceta No. 1238 de 2023

En ese sentido, 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.

- **Conexidad causal:** existe, en la medida que el artículo persigue un propósito común al de la Ley orientado a la adopción de mecanismos orientados a 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.

Tal como fue expuesto precedentemente, la forma en la que se debía tramitar los documentos respectivos para la adquisición de vivienda a través de hipotecas o leasing habitacional fue abordada desde el primer debate en Comisión Séptima del Senado, cuando se incorporó el artículo 10 que establecía que los fondos de vivienda serían los encargados de elegir libremente las notarías requeridas para el perfeccionamiento de los contratos.

Este artículo llamó la atención en las Plenarias de cada cámara. En la Plenaria del Senado el Senador Antonio José Correa Jiménez, dejó constancia sobre la necesidad de un parágrafo *“que busque los mecanismos para acelerar el proceso de titulación gratuita y no gratuita en el país, ya que esto entorpece y se convierte en una barrera de acceso para que se dinamice la titulación en el país”*¹⁰⁹.

Asimismo, en el debate en la Plenaria de la Cámara se argumentó que la elección libre de la notaría *“generaba dudas de transparencia y “más opacidad que claridad”*¹¹⁰, de allí que finalmente se acogió un articulado que recogía todas las observaciones realizadas por los congresistas optando finalmente por un sistema equitativo de reparto, la celeridad del proceso y las normas disciplinarias necesarias que respalden su cumplimiento.

En consecuencia, es posible establecer una conexidad causal pues unas y otras medidas se adoptan con el propósito de eliminar barreras para los adquirentes de vivienda.

- **Conexidad teleológica:** la regulación de los tiempos internos del servicio notarial contribuye con el objetivo de ampliar el acceso a la vivienda, pues la intervención en la forma en que los notarios ejercen su función pública busca garantizar que los beneficiarios hagan uso de los inmuebles respectivo en un menor tiempo, al establecer términos claros, respaldados por sanciones en caso de incumplimiento.
- **Conexidad sistemática:** se aprecia una racionalidad u orden normativo interno entre la materia de la ley y el contenido de la norma acusada. Tal como fue desarrollado en el cargo anterior, la razón del artículo 10 obedece a la discusión legislativa en torno a la mejor forma de llevar a cabo los procesos de escrituración. En un principio se consideró que la manera más idónea era dejarlo a la libre disposición de las partes, pero posteriormente se optó por un sistema de reparto

¹⁰⁹ Congreso de la República. Gaceta No. 549 de 2024. Pág. 130.

¹¹⁰ Congreso de la República. Gaceta No. 2256 de 2024. Pág. 27.

específico, que asignara a las notarías en igualdad de condiciones los asuntos a gestionar. Así las cosas, y con el fin de evitar demoras en el proceso, el cumplimiento de los términos se respaldó a través del derecho disciplinario.

Para el Ministerio Público la evolución del artículo es consecuencial, producto de escenarios de deliberación en los cuales confluyen posiciones contrarias que deben ser armonizadas en el curso del debate.

En virtud del análisis precedente, encuentra el Ministerio Público que la parte demandada del artículo 10 cumple con los criterios de conexidad establecidos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y, por tanto, no desconoce el principio de unidad de materia consagrado con el artículo 158 y 169 de la Constitución política, razón por la cual el tercer cargo no está llamado a prosperar.

- Cargo cuarto: principios de consecutividad e identidad flexible del párrafo primero del artículo 10.

Como ya se mencionó, el principio de consecutividad, previsto en el artículo 157 de la Constitución, exige que todo proyecto de ley sea debatido y aprobado en cuatro etapas: primer debate en comisión y segundo debate en la plenaria de cada cámara, es decir, que cada célula legislativa debe estudiar y decidir sobre todos los temas sometidos a su consideración, sin delegar ese examen a otra instancia, y debe debatir y votar íntegramente el articulado y sus modificaciones. Este principio que garantiza la legitimidad democrática y un escenario adecuado para la deliberación plural en el Congreso, no puede aplicarse de manera rígida, pues debe interpretarse a la luz del artículo 160 constitucional que permite introducir modificaciones, adiciones o supresiones durante el trámite legislativo, lo que da lugar al principio de identidad flexible, según el cual, los cambios son constitucionales siempre que mantengan una conexión clara, cercana y específica con la materia previamente debatida.

Como se ha explicado, la redacción final del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024 fue incorporado en el último debate del trámite legislativo a través de una proposición sustitutiva presentada por los ponentes, debido a la cantidad considerable de proposiciones radicadas respecto de este, incluso proponiendo su eliminación¹¹¹.

Con el artículo se optó por un camino diferente al propuesto en el primer debate del Senado, por cuanto en el trascurso del trámite legislativo se hicieron varias advertencias sobre la conveniencia de articulado aprobado el Senado y en la Comisión Séptima de Cámara, reseñadas precedentemente.

Para el Ministerio Público, el párrafo primero respeta los principios de consecutividad e identidad flexible por cuanto está relacionado con una de las temáticas que fueron discutidas desde las primeras instancias legislativas, de conformidad con lo expuesto frente al cargo segundo.

Si bien se reconoce que efectivamente la sanción disciplinaria a los notarios no estaba comprendida dentro del proyecto de ley, la misma si guarda relación con el remedio jurídico que finalmente le dieron a la forma en la que se debía elegir o asignar la notaría respectiva en la cual se debería realizar los negocios jurídicos en cuestión, enfocada a

¹¹¹ Cfr. Congreso de la República. Gaceta del Congreso No. 2256 de 2024.

un sistema de reparto notarial con la fijación de términos para los procesos de escrituración.

La relación entre el párrafo primero con las demás disposiciones del artículo 10, encuentra fundamento en la naturaleza misma del derecho disciplinario que propugna por el debido cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos. Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia C-392 de 2019 argumentó:

“La finalidad general del derecho disciplinario está dada por la salvaguarda de la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores del Estado. Así mismo, por la garantía de la buena marcha y buen nombre de la administración pública y la obligación de asegurar a los gobernados que las funciones oficiales sean ejercidas en beneficio de la comunidad (Art. 214 de la CP). En consecuencia, desde el punto de vista interno, persigue el cumplimiento de los deberes a cargo de los servidores públicos y desde el punto de vista externo, tiene el propósito de que se alcancen los fines del Estado y los principios de la función pública”.

Así las cosas, la Procuraduría considera que el párrafo primero del artículo 10 guarda una relación clara, estrecha, necesaria y evidente frente al artículo 10, pues se configura como una forma de salvaguardar el cumplimiento de los términos fijados a las Notarías para la gestión de los trámites mencionados en la misma disposición. Esto en consonancia con las intervenciones de legisladores que manifestaron la importancia de un sistema de reparto¹¹² y de fijar términos a las actuaciones de las notarías para dar celeridad en los procesos de titulación¹¹³.

Adicionalmente, la disposición fue estudiada en la Comisión de Conciliación que se surtió posterior al último debate, y que rindió su informe 27 de septiembre de 2024, lo cual garantiza que se mantuvo la consecutividad del proyecto.

De acuerdo con lo expuesto, el párrafo primero se encuentra acorde con el estándar de cumplimiento de los principios de identidad flexible y de consecutividad, razón por la cual el cargo cuarto no está llamado a prosperar.

- Cargo quinto: vulneración del debido proceso en virtud del artículo 10 parcial y su párrafo primero.

El último cargo propuesto por el demandante se dirige de forma parcial contra el artículo 10 y su párrafo primero de la Ley 2434 de 2024, por considerar que crea una falta disciplinaria que vulnera el debido proceso y en especial el principio de legalidad, consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

Como ya se mencionó, el principio de legalidad es pilar fundamental del debido proceso y en materia disciplinaria, garantiza que las sanciones que se impongan este precedidas por una ley anterior, que establezca con claridad la conducta, la forma de culpabilidad, la sanción a imponer y la autoridad competente. Ello tiene por fin, limitar el poder sancionados del Estado y asegurar que los sujetos disciplinables conozcan de antemano que conductas están prohibidas y cuáles son las consecuencias de su infracción.

Ahora bien, el principio de tipicidad que hace parte del principio de legalidad implica que la conducta sancionable esté previamente descrita en una norma, de tal forma que los

¹¹² Cfr. Congreso de la República. Gaceta No. 2256 de 2024

¹¹³ Cfr. Congreso de la República. Gaceta No. 549 de 2024.

hechos atribuidos a un sujeto encajen exactamente en el tipo disciplinario endilgado y además que exista una determinación clara de la sanción. Adicionalmente, la tipicidad implica que no puede existir interpretación extensiva en perjuicio del disciplinado, es decir, la autoridad disciplinaria no puede ampliar el alcance de la norma a otros comportamientos no previstos expresamente.

De acuerdo con lo anterior, procede el Ministerio Público a estudiar el contenido demandado del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024 para determinar si se respetaron los principios de legalidad y tipicidad como parte integrante del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política.

La norma establece una serie de plazos perentorios que debe observar el notario en los trámites a que hace referencia la primera parte del artículo. Es decir, que durante la protocolización de las escrituras públicas correspondientes a 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”*, el notario debe respetar los términos de prelación que fija la norma y cumplir cada etapa del proceso en el plazo definido, so pena de incurrir en sanción disciplinaria.

Así las cosas, la conducta objeto de eventual sanción consiste en desconocer o no cumplir los plazos fijados, sin embargo, el tipo disciplinario no define de manera clara y expresa los elementos estructurantes de la infracción, tales como, 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. En otras palabras, la expresión que define la conducta objeto de una eventual sanción disciplinaria es demasiado vaga e indeterminada y por consiguiente desconoce el principio de legalidad y de tipicidad.

Adicionalmente, la norma no señala cuál es la sanción ni provee criterios objetivos para determinarla, pues se limita a señalar que el notario que *“incumpla los términos mencionados”* incurrirá en *“falta disciplinaria”*. Por lo tanto, no indica cuál es la sanción disciplinaria que le debe ser impuesta al sujeto activo de conducta descrita, lo cual desconoce el principio de tipicidad.

Sobre la obligación de definir la sanción aplicable, la Corte Constitucional, en Sentencia C-653 de 2001, estableció que si bien, *“el legislador puede emplear diversas técnicas para designar de manera clara y precisa cuál es la sanción que ha de imponerse a quien realice una conducta considerada reprochable en el ámbito disciplinario”*. Es decir, puede presentarse el caso en que una norma defina la conducta y en otra distinta indique la sanción correspondiente, sin embargo, ello no puede implicar que los criterios definidos conduzcan a sanciones diferentes o que impidan identificar cuál es la sanción procedente.

En el presente caso, no solo no se define la sanción, sino que tampoco se establecen criterios para determinarla, pues no se hace una remisión normativa. En conclusión, la disposición acusada viola el derecho constitucional 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.

V. SOLICITUD

Por las razones expuestas, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional:

- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de los artículos 2, 3, 5, 6, 8 y 12 de Ley 2434 de 2024, *“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”*, con relación al cargo por violación del deber de analizar el impacto fiscal.
- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024, *“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”*, con relación al cargo por violación del número de debates exigidos.
- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 10 (parcial) y su parágrafo primero de la Ley 2434 de 2024, *“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”*, con relación al cargo por desconocimiento del principio de unidad de materia.
- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del parágrafo primero del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024, *“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”*, con relación al cargo por desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible.
- Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión *“el notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria”* contenida en el parágrafo primero del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024, *“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”*, por vulneración del debido proceso.

Atentamente,

GREGORIO ELIACH PACHECO
Procurador General de la Nación

Elaboró: Sandra Liliana Montenegro Cardona.
Diana Pilar Pulido Gómez.
Revisó y aprobó: Carolina Rico Marulanda.