



---

## Acción Pública de Inconstitucionalidad contra la Ley 2434 de 2024

---

Desde Manuel Paez Ramirez <manuelpaezramirez03@gmail.com>

Fecha Vie 28/03/2025 3:06 PM

Para Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corceconstitucional.gov.co>

CC Manuel Paez Ramirez <manuelpaezramirez03@gmail.com>

 2 archivos adjuntos (2 MB)

Demanda - Acción Pública de inconstitucionalidad.pdf; cédula Manuel Páez.pdf;

No suele recibir correo electrónico de manuelpaezramirez03@gmail.com. [Por qué es esto importante](#)

Honorables Magistrados

**CORTE CONSTITUCIONAL**

Ciudad

De forma respetuosa, remito para su conocimiento y trámite **Acción Pública de Inconstitucionalidad en contra 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 la vivienda y se dictan otras disposiciones – Vivienda al alcance de todos*". Con tal fin, anexo el escrito de la demanda y copia de la cédula de ciudadanía.

Les agradezco confirmar el recibo de los dos archivos adjuntos.

Reciban un cordial saludo,

**Manuel Páez**

C.C. 80760115

T.P. 160.314 CSJ

Bogotá, abril de 2025

Honorables Magistradas/os  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
Palacio de Justicia – Bogotá  
E.S.D.

Ref.: Acción pública de inconstitucionalidad  
contra la Ley 2434 de 2024.

MANUEL PÁEZ RAMÍREZ, mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.760.115 de Bogotá, ciudadano en ejercicio, actuando a nombre propio y con fundamento en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política de Colombia, presento **ACCIÓN PÚBLICA 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 la vivienda y se dictan otras disposiciones – Vivienda al alcance de todos”*, por violación de los artículos 29, 157, 158, 160, 169 y 334 Superiores, así como el artículo 7º de la Ley Orgánica 819 de 2003 y los artículos 5º, 123.5, 147, 148 y 186 de la Ley 5ª de 1992, como se expondrá a continuación:

## CONTENIDO DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

I.	NORMAS LEGALES ACUSADAS .....	3
II.	NORMAS SUPERIORES INFRINGIDAS.....	8
III.	FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA ACCIÓN.....	11
1.	EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA OMITIÓ DEBATIR SOBRE EL IMPACTO FISCAL DE LA AHORA LEY 2434 DE 2024 .....	11
2.	LOS ARTÍCULOS 10, 11 Y 12 DE LA LEY 2434 DE 2024 CARECIERON DEL NÚMERO DE DEBATES EXIGIDOS POR LA CONSTITUCIÓN PARA SU APROBACIÓN Y, POR ENDE, VIOLARON EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO .....	21
3.	EL ARTÍCULO 10º DE LA LEY 2434 DE 2024 DESCONOCE EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA.....	36
4.	EL PARÁGRAFO 1º DEL ARTÍCULO 10º DE LA LEY ACUSADA DESCONOCE LOS PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE .....	51
5.	EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY 2434 DE 2024 Y SU PARÁGRAFO PRIMERO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO .....	59
IV.	CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD.....	70
V.	PRETENSIONES .....	77
VI.	COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.....	77
VII.	OPORTUNIDAD PROCESAL.....	78
VIII.	PRUEBAS.....	78
IX.	NOTIFICACIONES .....	79

## I. NORMAS LEGALES ACUSADAS

Trascribo el articulado de la Ley 2434 de 2024, respecto del cual solicito la declaratoria de inexecutable total y, subsidiariamente, parcial, como se precisará más adelante frente a cada cargo:

*“LEY 2434 DE 2024  
Noviembre 08*

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

*el Congreso de Colombia,*

**DECRETA:**

*ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto incluir para los usuarios la opción de incorporar los gastos de escrituración y registro dentro de los préstamos hipotecarios y de leasing habitacional, así como de incluir la posibilidad de que se implemente la digitalización de la valoración técnica y promover el uso de energías limpias en las viviendas, Además, se busca crear planes de socialización para dar a conocer los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda.*

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

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

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

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

*PARÁGRAFO. Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1 de la presente Ley podrán ofrecer a los solicitantes la opción de incluir los gastos de escrituración, impuestos y registro incluyendo el de transferencia de dominio, asumidos por el comprador dentro del valor de la financiación,*

*bien sea a través de préstamo hipotecario o leasing habitacional, previa autorización del solicitante o por acuerdo entre las partes.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*ARTÍCULO 4. Mecanismos Digitales. 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, podrán realizarse también a través de mecanismos digitales, siempre que se garantice la autenticidad, disponibilidad e integridad de la información. Siempre que cumplan estos requisitos podrán ser utilizados por los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1 de la mencionada Ley 546 de 1999.*

*La utilización de las metodologías de proyección de precios podrá realizarse directamente por las entidades referidas en el inciso anterior o por terceros especializados*

*PARÁGRAFO 1: Cuando las entidades otorgantes de subsidios, en el marco de programas de vivienda, requieran Información de; valor de los inmuebles, esta se podrá acreditar con cualquier avalúo o metodología técnicamente idónea que realicen de acuerdo con las normas vigentes,*

*El avalúo sólo dictamina el valor del bien. Ninguna entidad podrá exigir que se certifique en el dictamen información que no se encuentre establecida en las normas que regulan los procedimientos. parámetros y criterios para la elaboración de avalúos.*

*PARÁGRAFO 2. El Gobierno Nacional reglamentará la posibilidad de utilizar 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 financieros, debidamente autorizados y que cumplan con las condiciones de idoneidad y experiencia que deberá definir el Gobierno en la reglamentación.*

*ARTÍCULO 5. Promoción del uso de energías solares. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda. Ciudad y Territorio y el Ministerio de Minas y Energía en el marco de sus funciones, fijará planes, programas y proyectos para el uso de energía solar fotovoltaica en el desarrollo de los proyectos de vivienda y en la modalidad de mejoramiento y construcción de vivienda. Los planes, programas y proyectos de que trata el presente artículo, deberán ser construidos de forma diferencial para hogares pobres y vulnerables y hogares no pobres y no vulnerables, de acuerdo a la clasificación del Sisbén IV o el instrumento de focalización que lo reemplace.*

*ARTÍCULO 6 Promoción y financiamiento de energías solares en la adquisición de vivienda. En aras de promover el acceso al financiamiento para el uso de energías solares en vivienda, el Gobierno Nacional fortalecerá las líneas de crédito y garantía existentes con condiciones y plazos diferenciales. Además, implementará nuevas líneas de crédito con condiciones específicas y plazos diferenciales dirigidas a personas naturales con el objeto de financiar la adquisición de los elementos necesarios para la provisión de este tipo de energías. con prelación de las poblaciones de las zonas no interconectadas y/o donde se presenta intermitencia constante del servicio de energía o fallas en la prestación del servicio de energía eléctrica,*

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

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

*ARTÍCULO 7. Incentivo para la adopción de tecnologías solares en viviendas. Con el objetivo de impulsar la integración de sistemas solares en residencias. las entidades financieras y las mencionadas en el parágrafo del artículo 1 de la Ley 546 de 1999 podrán incluir en el crédito hipotecario o leasing habitacional la adquisición y los costos derivados de la instalación de los sistemas fotovoltaicos.*

*Estos costos, una vez verificados, no se computarán al determinar el límite de financiamiento de vivienda según la normativa vigente,*

*Las entidades mencionadas podrán ofrecer tasas de interés preferenciales a aquellos que elijan esta opción, siempre sujetas a los términos y condiciones determinados por cada entidad.*

*ARTÍCULO 8. Mecanismos de socialización. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) creará planes de socialización de los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda nueva o usada a largo plazo y de vivienda de interés social, incluyendo los beneficios en materia de derechos notariales, avalúos técnicos condiciones de acceso a programas de subsidios de vivienda y operación de los mismos, así como los beneficios del uso y adecuación en las viviendas de la energía solar fotovoltaica. entre otros relacionados con las funciones a su cargo.*

*Dicha socialización se realizará a través de los entes territoriales garantizando y priorizando la difusión para los territorios más apartados y con poca conectividad.*

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

*ARTÍCULO 9. Voluntariedad. 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 beneficios.*

*PARÁGRAFO. Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1 de la Ley 546 de 1999 deberán ofrecer al solicitante de forma clara y entendible toda la información sobre el carácter facultativo de lo dispuesto en este artículo y los efectos de la inclusión de estos gastos.*

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

- Una vez notificada el acta de reparto notarial, el notario contará con el término de dos (2) días hábiles para contactar a los interesados y realizar la solicitud de documentos.*
- Citación de los afiliados para escrituración: tres (3) días hábiles para firmar escritura, previa recepción de los documentos que la notaría solicite.*

- Remitir las escrituras para firma de los representantes legales de las personas jurídicas que intervienen en el instrumento: cinco (5) días hábiles a partir de la primera firma del instrumento.
- Numerar las escrituras con la primera firma que tome el notario dentro del día hábil siguiente.
- Firma del notario desde que la escritura cuenta con la firma de todos los intervinientes: dos (2) días hábiles
- Cierre de escritura para un (1) día hábil a partir de la firma del notario.
- Expedición de las primeras copias de la escritura dos (2) días hábiles después del cierre de la escritura.

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 13. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias” (Se subrayan las normas acusadas de forma parcial).

## II. NORMAS SUPERIORES INFRINGIDAS

La Ley 2434 de 2024 desconoce la Constitución Política en los artículos 29, 154, 157, 158, 160, 161 y 334, cuyo tenor literal es el siguiente:

### 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991:

*“ARTÍCULO 29. 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.*

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*

*Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso*

*ARTÍCULO 157. 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. 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.*
- 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.*
- 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.*

*ARTÍCULO 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas*

*ARTÍCULO 160. Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días.*

*Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.*

*En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo.*

*Todo Proyecto de Ley o de Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente.*

*Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.*

*ARTÍCULO 169. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: "El Congreso de Colombia, DECRETA".*

*ARTÍCULO 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.*

*[...] La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica".*

## **2. NORMAS INFRACONSTITUCIONALES DESCONOCIDAS POR LA LEY ACUSADA:**

La Ley 2434 de 2024 también vulneró el artículo 7º de la Ley Orgánica 819 de 2003, la cual representa un parámetro de constitucionalidad que condiciona la validez de las leyes ordinarias:

*"ARTÍCULO 7º. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso*

*anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso (...)*”.

Adicionalmente, la Ley 2434 desconoció los artículos 5, 147, 148 y 186 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso de la República), cuyo carácter orgánico las convierte en parámetro de constitucionalidad de las leyes ordinarias:

*“ARTÍCULO 5º. Jerarquía del Reglamento. En desarrollo y aplicación de este Reglamento se entenderán como vicios de procedimiento insubsanables de la Constitución Política:*

*[...] 2. El vulnerarse las garantías constitucionales fundamentales.”*

*ARTÍCULO 123. Reglas. En las votaciones cada Congresista debe tener en cuenta que:*

*[...] 5. Todas las proposiciones deben ser sometidas a discusión antes de votarse, con las excepciones establecidas en este Reglamento [...]*”.

*ARTÍCULO 147. Requisitos constitucionales. Ningún proyecto será ley sin el lleno de los requisitos o condiciones 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, o en sesión conjunta de las respectivas comisiones de ambas Cámaras, según lo dispuesto en el presente Reglamento.*
- 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.*
- 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno La Constitución Política y este Reglamento contienen procedimientos especiales y trámites indicados para la expedición y vigencia de una ley.*

*ARTÍCULO 148. Rechazo de Disposiciones. Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia. Sus decisiones serán apelables ante la Comisión.”*

*ARTÍCULO 186. Comisiones Accidentales. Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto.*

*Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el término que les fijen sus Presidentes.*

*Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.”*

### III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA ACCIÓN

La violación de la Constitución y las leyes orgánicas que encarna la Ley 2434 de 2024 se fundamenta en cinco (5) cargos, cada uno de los cuales se desarrollará a continuación:

#### 1. EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA OMITIÓ DEBATIR SOBRE EL IMPACTO FISCAL DE LA AHORA LEY 2434 DE 2024

El primer cargo de inconstitucionalidad, *integral*, se formula en contra de toda la Ley 2434 de 2024 y se refiere a la falta de análisis y debate por parte del Congreso de la República sobre los impactos fiscales del entonces proyecto de Ley No. 019 de 2023 Senado – 346 de 2023 Cámara.

Según los artículos 7º de la Ley 819 de 2003 y 334 de la Constitución, el Congreso de la República debe analizar y discutir sobre los impactos fiscales probables de todas las iniciativas de ley que tramite, con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En virtud de tales disposiciones, resulta ineludible exponer o identificar los costos potenciales de las leyes en ciernes, así como discutir y decidir sobre sus impactos sobre el tesoro nacional y la o las fuentes de “ingreso adicional” que asegurará(n) la financiación de sus mandatos.

Puntualmente, el artículo 7º de la citada Ley 819 ordena incluir dentro de la exposición de motivos de todos los proyectos de ley un acápite que señale su impacto fiscal, además de exigir la identificación de sus probables repercusiones presupuestales y, en especial, ordena *debatirlas* al interior de las diferentes comisiones y en las plenarias del órgano legislativo en cumplimiento del principio de deliberación democrática.

La Corte Constitucional ha ratificado en varias ocasiones el carácter imperativo de estos requisitos para la válida expedición de leyes de la república. Para la muestra, en la sentencia C-075 de 2022<sup>1</sup> estableció que, si bien para los proyectos de iniciativa congressional no se

---

<sup>1</sup> Por medio de la cual se declaró la inexequibilidad de la Ley 2075 de 2021 por omitir el requisito de análisis de impacto fiscal.

exige un análisis exhaustivo del costo fiscal y de sus eventuales fuentes de financiación, sí se requiere de una consideración mínima al respecto entre los parlamentarios, en virtud de la cual pueda considerarse que contaron con la información suficiente para determinar su impacto en las finanzas del Estado, y, en consecuencia, que tomaron una decisión consciente al respecto.

En tal providencia la Corte también recordó que el Congreso de la República ostenta la facultad de expedir normas que afecten el erario público *siempre y cuando* se respeten los límites establecidos por las leyes orgánicas. En particular, destacó la importancia analizar el impacto fiscal de las medidas que impliquen órdenes de gasto, y enfatizó que **“el incumplimiento de dicho deber trae como consecuencia la violación de la norma orgánica y, por ende, de la Constitución”<sup>2</sup>**.

A partir de lo anterior, la Corte declaró la inexecutable total de la Ley 2075 de 2021, tras recordar que la sostenibilidad fiscal debe orientar a todas las ramas del poder público, según lo establecido por el Acto Legislativo 3 de 2011. Por ello, al omitirse el respectivo análisis de impacto fiscal, el legislador incurrió en un vicio de trámite *insubsana*ble, que condujo al retiro inmediato de la Ley en cuestión del ordenamiento jurídico.

En igual sentido, en la sentencia C-424 de 2023<sup>3</sup> esta Corporación reiteró que el análisis del impacto fiscal es un requisito ineludible para adoptar cualquier ley que ordene gastos o que otorgue beneficios tributarios, los cuales deberán armonizarse siempre con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Ahora bien, aunque el precedente constitucional indica que el análisis de impacto fiscal supone un trabajo articulado entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Rama Legislativa, en la citada providencia C-424 la Corte advirtió que le corresponde al Congreso de la República incluir en la exposición de motivos los costos fiscales de la iniciativa o proyecto de ley, además de señalar su fuente de financiación y estudiar o analizar sus implicaciones económicas en los respectivos debates<sup>4</sup>. Lo anterior, con el propósito de establecer los referentes básicos para el desarrollo de una deliberación parlamentaria informada sobre los efectos fiscales de la norma sometida a evaluación.

Por ello, la Corte Constitucional aclaró que las obligaciones previstas en Ley Orgánica de 2003 representan un verdadero parámetro de racionalidad legislativa, encaminado a garantizar el “orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-075 de 2021.

<sup>3</sup> Por medio de la cual se declaró la inexecutable de la Ley 2284 de 2023 por omitir el requisito de análisis de impacto fiscal.

<sup>4</sup> En el mismo sentido, Corte Constitucional. Sentencia C-160 de 2024.

efectiva de las leyes”<sup>5</sup>. Luego, el análisis de impacto fiscal deviene imperativo cuando estamos frente a una iniciativa legal con claras repercusiones presupuestales.

Tras confirmar la exigibilidad jurídica del análisis de impacto fiscal, la Corte Constitucional procedió entonces a declarar inexecutable la totalidad de la Ley 2284 de 2023, pues en su aprobación se incumplió con las obligaciones contenidas en el artículo 7º de la citada Ley 819.

Por último, en la sentencia C-340 de 2024 este Alto Tribunal constató que el proyecto de Ley estatutaria 111 de 2022 Senado (por la cual se expedía el llamado Código Electoral) incurrió en varios vicios de trámite que determinaron su inexecutable, entre los cuales se destaca la omisión de analizar su impacto fiscal.

En tal ocasión, esta Corte unificó las reglas sobre el requisito en cuestión y advirtió que resulta exigible a todos los proyectos de ley que prevean una orden de gasto. Lo anterior quiere decir que los costos aproximados de cualquier iniciativa de ley deberán estudiarse e incluirse expresamente en su exposición de motivos y en cada una de las ponencias durante el trámite legislativo.

En segundo lugar, la Corte recordó que, tratándose de proyectos de ley de origen congresional, el juicio de constitucionalidad se limita a verificar que se hubiesen incluido sus costos probables y sus eventuales fuentes de financiación, tanto en la exposición de motivos como en las ponencias de trámite. Lo anterior, con el ánimo de precisar si tales aspectos fueron objeto de una *deliberación suficiente* al interior del órgano legislativo<sup>6</sup>.

Finalmente, sobre las iniciativas de origen parlamentario, la misma Corte aclaró que los congresistas deben estudiar y discutir el concepto emitido al respecto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Así, una vez cuenten con dicho concepto, deberán considerarlo tanto en el informe de ponencia para el siguiente debate como durante las deliberaciones posteriores, al punto que **“el incumplimiento del deber de realizar un análisis de impacto fiscal de la iniciativa configura un vicio que da lugar a la inconstitucionalidad”**.

En suma, el análisis de impacto fiscal constituye un requisito fundamental para la aprobación de toda ley con repercusiones económicas para el Estado. Sin embargo, como pasa a demostrarse, durante el trámite de la ahora Ley 2434 de 2024 el poder legislativo omitió por completo esta obligación. Veamos:

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-424 de 2023.

<sup>6</sup> En el mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C-161 de 2024: En esta oportunidad esta Corte recordó que en virtud de los incisos 1 y 4 del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, tanto dentro de la exposición de motivos como en las ponencias para cada uno de los debates, se debe incluir una estimación razonable del costo fiscal de la iniciativa e identificar brevemente una fuente de ingreso sustitutiva.

## a) Exposición de motivos de Proyecto de Ley 019 de 2023 Senado

En la Gaceta del Congreso 948 del 28 de julio de 2023 se publicó el entonces proyecto de ley 019 de 2023 Senado, el cual constaba de seis (6) artículos y tenía por finalidad garantizar el acceso a una vivienda digna, al autorizar la inclusión de los costos notariales y registrales de la escrituración de una Vivienda de Interés Social (VIS) dentro de valor del crédito hipotecario solicitado para su adquisición.

En esta primera ocasión, los Senadores autores Julio Alberto Elías Vidal, José Alfredo Gnecco y Juan Felipe Lemos Uribe omitieron indicar, sugerir o proyectar el impacto fiscal de la iniciativa, es decir, *guardaron silencio sobre el costo probable de su implementación y sobre las fuentes adicionales de ingresos que asegurarían su financiación* y su compatibilidad con el Marco Fiscal a Mediano Plazo.

## b) Primer debate ante la Comisión Séptima del Senado de la República

Ni en la ponencia para el primer debate ni en las deliberaciones que se llevaron a cabo el 28 de julio y el 31 de octubre de 2023 en el seno la Comisión Séptima del Senado, los congresistas plantearon, estudiaron o deliberaron sobre el impacto fiscal de la iniciativa<sup>7</sup>.

Si bien la ponencia para primer debate contiene un acápite titulado “Impacto fiscal”, en el mismo los autores se limitaron a expresar dos cosas:

- Que “los gastos” que generaría la iniciativa “se entender[ía]n incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo de Inversión de la entidad competente”; y,
- Que, en su opinión, **NO era “necesario adelantar un estudio de análisis de impacto fiscal”**, pues, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podía realizarlo “en cualquier momento”, para luego “ser estudiado en el órgano legislativo”<sup>8</sup>.

Así las cosas, en la sesión del 31 de octubre de 2023 los integrantes de la Comisión Séptima del Senado abordaron la iniciativa y aprobaron modificar sus artículos 5º y 6º originales, con el fin de agregarles la promoción y la financiación de energías limpias a través del Fondo

---

<sup>7</sup> Gaceta del Congreso de la República No. 1238 de 2023.

<sup>8</sup> Gaceta 1238 de 2023, p. 7.

Nacional de Garantías, con la carga adicional de brindar tarifas preferenciales para la compra de los dispositivos tecnológicos a los cuales hubiese lugar<sup>9</sup>.

Entonces, como consta en el acta del respectivo debate, la Comisión Séptima del Senado aprobó de forma unánime la anterior proposición sin realizar ninguna consideración sobre las implicaciones fiscales de financiar aquellas fuentes de energía limpia y de ofrecer tarifas reducidas para su adquisición<sup>10</sup>.

### c) Segundo debate ante la plenaria del Senado de la República

Las senadoras Norma Hurtado Sánchez y Beatriz Lorena Ríos Cuellar presentaron ponencia favorable para el segundo debate del proyecto de ley bajo examen. En esta ocasión señalaron que los costos de la iniciativa quedarían incluidos en el Plan Operativo de Inversión de “la entidad competente” y que, según la jurisprudencia constitucional, **podían omitir el análisis de su impacto fiscal**<sup>11</sup>.

Las senadoras ponentes guardaron silencio sobre las repercusiones económicas de modificar el sistema vigente de los créditos hipotecarios destinados para la compra de vivienda de interés social, así como los eventuales costos fiscales de financiar la adquisición de unidades de generación fotovoltaica entre los propietarios de aquellos inmuebles.

Con todo, en dicha ponencia se registró el concepto emitido por la Superintendencia de Notariado y Registro sobre la iniciativa, en el cual dicha entidad advirtió dos cosas:

- Que los recaudos por servicios registrales ocasionados a raíz de la adquisición de vivienda **“pertenecen al tesoro nacional** y serán administrados por la Superintendencia de Notariado y Registro” (énfasis nuestro); y,
- Que **el servicio público notarial tiene carácter “retributivo” u oneroso**, según lo dispone el artículo 5º del Decreto Ley 960 de 1970. Lo anterior, por cuanto el proyecto modificaba las tarifas de dicha actividad<sup>12</sup>.

Las anteriores consideraciones de la Superintendencia resultaban pertinentes en la medida en que el proyecto de ley reducía significativamente el valor de las tasas concebidas para remunerar los servicios registrales y notariales ocasionados por la adquisición de vivienda,

---

<sup>9</sup> Gaceta 1739 de 2023, p. 8.

<sup>10</sup> Gaceta 1739 de 2023, p. 9

<sup>11</sup> Gaceta 1672 de 2023, p. 8.

<sup>12</sup> Gaceta 1672 de 2023, p. 7.

lo cual reduciría los ingresos del “tesoro nacional”. No obstante, ninguna reflexión o deliberación al respecto se llevó a cabo en la plenaria del Senado.

Posteriormente, el 11 de diciembre de 2023 tuvo lugar la segunda sesión en la misma instancia, sin que se hubiesen abordado los impactos fiscales de la iniciativa. Como consta en la respectiva Acta, tras mencionar la exposición de motivos, se presentaron algunas proposiciones modificatorias que quedaron como constancias, y se aprobó que la norma hiciera tránsito hacia la Cámara de Representantes, sin debate alguno sobre sus efectos fiscales<sup>13</sup>.

#### **d) Tercer debate ante la Comisión de Séptima de la Cámara de Representantes**

El 11 de abril de 2024 el Representante Víctor Manuel Salcedo Guerrero presentó la ponencia para el tercer debate del entonces proyecto de Ley 346 de 2023, ante la Comisión 7ª permanente de la misma corporación. En esta ocasión, una vez más se omitió analizar el impacto fiscal de la iniciativa, a pesar de que para ese momento ya le imponía al Estado la obligación de financiar la adquisición de paneles solares o de tecnologías para la generación de energía limpia y descentralizada<sup>14</sup>.

En efecto, para esta etapa del trámite legislativo el artículo 6º del proyecto de ley ya le encargaba al Fondo Nacional de Garantías *asumir la carga fiscal de brindar créditos* en tal sentido para los propietarios de viviendas de interés social:

“Artículo 6º. El Fondo Nacional de Garantías implementará líneas de crédito para personas de bajos recursos que deseen adquirir equipos de energía solar para viviendas, priorizando áreas con problemas constantes en el suministro eléctrico”<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Gaceta 549 de 2024, p. 131.

<sup>14</sup> Gaceta 385 de 2024, p. 19.

<sup>15</sup> Esta disposición, con claros impactos sobre el patrimonio público, sería luego aprobada e incluida en la ahora Ley 2434 de 2024, con algunas adiciones. Su versión definitiva es el siguiente tenor: “Promoción y financiamiento de energías solares en la adquisición de vivienda. En aras de promover el acceso al financiamiento para el uso de energías solares en vivienda, el Gobierno Nacional fortalecerá las líneas de crédito y garantía existentes con condiciones y plazos diferenciales. Además, implementará nuevas líneas de crédito con condiciones específicas y plazos diferenciales dirigidas a personas naturales con el objeto de financiar la adquisición de los elementos necesarios para la provisión de este tipo de energías, con prelación de las poblaciones de las zonas no interconectadas y/o donde se presenta intermitencia constante del servicio de energía o fallas en la prestación del servicio de energía eléctrica. // Durante los próximos diez años a la entrada en vigencia de la presente ley, se dará prioridad a las poblaciones ubicadas en zonas no interconectadas y/o donde se presenta intermitencia constante o fallas en la prestación del servicio de energía eléctrica. Transcurrido este período, el Gobierno Nacional reevaluará las necesidades y ajustará sus prioridades para asegurar una distribución equitativa y eficiente de los recursos. // Las líneas de crédito y garantía de que trata el presente artículo deberán ser construidas de forma diferencial para hogares pobres y vulnerables y hogares no pobres y no vulnerables, de acuerdo a la clasificación del Sisbén IV o el instrumento de focalización que lo reemplace”.

Posteriormente, el 23 de abril de 2024 se llevó a cabo el tercer debate del proyecto ante la Comisión 7ª de la Cámara. En esta oportunidad, el representante encargado socializó la iniciativa, se efectuó la respectiva deliberación de las tres proposiciones modificatorias presentadas y se votó y aprobó el articulado<sup>16</sup>. Como ocurrió en las anteriores oportunidades, nuevamente se omitió cualquier consideración sobre sus impactos fiscales.

#### e) Ponencia para el cuarto debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes

El 28 de mayo de 2024 se publicó la última ponencia de la iniciativa. Además de acoger y presentar un pliego de modificaciones, nuevamente *se argumentó que no era necesario realizar su estudio de impacto fiscal como requisito para su aprobación*<sup>17</sup>.

Con todo, en el marco del inicio del último debate, el 29 de julio de 2024 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó su carta de comentarios al entonces proyecto de ley No. 346 de 2023 Cámara. Según dicha cartera, la electrificación rural con paneles solares en Colombia, objeto de la iniciativa, **tendría un costo aproximado de tres billones ochenta y tres mil cuatrocientos veintidós millones cuarenta y dos mil pesos** (\$3.083.421.042.000) por cada 114.000 hogares beneficiados. El Ministerio también aprovechó la comunicación para recordarle a los congresistas que los anteriores recursos debían sujetarse al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo<sup>18</sup>.

En segundo lugar, el Ministerio de Hacienda advirtió que resultaba necesario aclarar si el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía se encargaría de financiar estos proyectos, e, igualmente, alertó que la implementación de esta iniciativa podría demandar ajustes en el presupuesto de las entidades encargadas de realizar la promoción y el fomento ordenado, *“así como la reasignación de recursos de otros sectores”* del Estado<sup>19</sup>.

Por último, el Ministerio subrayó que la hipotética puesta en marcha de las líneas de crédito y garantías a cargo del Fondo Nacional de Garantías dependía de la disponibilidad de recursos en tal fondo<sup>20</sup>. Por ello, dicha cartera le solicitó al Congreso de la República honrar la obligación contenida en el artículo 7º de la Ley Orgánica 819 de 2003, y, en consecuencia,

---

<sup>16</sup> Gaceta 620 de 2024, p. 21.

<sup>17</sup> Gaceta 682 de 2024, p. 15.

<sup>18</sup> Gaceta 1066 de 2024, p. 4.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.

deliberar sobre las evidentes implicaciones que tendría el proyecto en las finanzas y la sostenibilidad fiscal de la Nación<sup>21</sup>.

#### f) Cuarto debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes

El 4 de septiembre de 2024 se adelantó el último debate del proyecto de ley ante la Plenaria de la Cámara de Representantes. En esta ocasión, aunque el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ya había presentado sus observaciones, el órgano legislativo pasó por alto, una vez más, estudiar sus repercusiones fiscales.

Dicha Corporación se limitó a incluir un nuevo artículo (con el número 11) para intentar “subsanan” aquel error. Así, agregó una cláusula en donde señaló que las “obligaciones” presupuestales derivadas de la nueva Ley quedarían 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”.

Entonces, como puede evidenciarse, **en ninguno de los cuatro debates se presentaron y estudiaron las implicaciones fiscales del proyecto de ley**, a pesar de que, como lo señaló el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el mismo contenía disposiciones con evidentes impactos fiscales, a saber:

1. La creación de líneas de crédito para financiar la adquisición paneles solares entre un número indeterminado, pero considerable, de beneficiarios.
2. La promoción y socialización de los beneficios creados por su conducto en materia de financiación de vivienda,
3. La reducción de las tarifas notariales y registrales,
4. La inclusión de los derechos notariales y los gastos de registro dentro de los créditos hipotecarios y de leasing habitacional ofrecidos por la banca nacional; y,
5. La autorización para realizar avalúos sobre inmuebles destinados a la vivienda acudiendo a mecanismos digitales, lo cual exige disponer de plataformas y tecnologías, por supuesto, onerosas.

La creación de tales obligaciones legales con efectos económicos para el Estado debió estar precedida del respectivo análisis de impacto fiscal, teniendo en cuenta que el propio

---

<sup>21</sup> Gaceta 1066 de 2024, p. 5.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público advirtió que la disposición de paneles solares en las viviendas beneficiarias representaría un gasto inicial aproximado de \$3,08 billones de pesos, los cuales nunca fueron considerados en la exposición de motivos del proyecto de ley, en sus ponencias o en los debates, así como tampoco lo relativo a sus eventuales fuentes de financiación y las entidades públicas encargadas de viabilizar su adquisición.

De igual forma, tampoco se deliberó sobre los efectos de reducir el valor de los derechos notariales y registrales en el marco de la compra de vivienda, *lo cual supone reducir una fuente de ingresos del tesoro nacional*.

Finalmente, en el informe de conciliación de los artículos aprobados en las dos plenarias<sup>22</sup>, y en las respectivas sesiones donde el mismo se votó<sup>23</sup>, también brilló por su ausencia cualquier asomo de debate sobre los impactos fiscales de la ley acusada, en un contexto de déficit acumulado, donde ya el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) alertó sobre la necesidad de realizar un ajuste de alrededor de 40 billones de pesos, tan sólo en el año 2025, para cumplir con la regla fiscal<sup>24</sup>.

En conclusión, el Congreso de la República desconoció tanto la Ley 819 de 2003 como los mandatos contenidos en el artículo 334 Superior, en virtud de los cuales la sostenibilidad fiscal de la nación representa un principio rector de todas y cada una de las ramas del poder público.

Por último, es importante advertir que el artículo 11 de la Ley 2434 de 2024 fue resultado de una proposición suscrita por el representante Víctor Salcedo<sup>25</sup>. Dicha norma señala que la implementación de las obligaciones presupuestales nacidas con la ley quedará sujeta a la disponibilidad del Marco Fiscal de Mediano Plazo como del Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Gacetas del Congreso No. 1592 de 2024 Cámara, y 1599 de 2024 Senado.

<sup>23</sup> Ver, Sesión Plenaria del Senado de la República del 7 de octubre de 2024 (Disponible en: <https://www.youtube.com/live/umpoJf7Uhw>) y Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del 22 de octubre de 2024 (Disponible en: <https://www.youtube.com/live/4hV-ODS9BO8>).

<sup>24</sup> Ver: [https://www.carf.gov.co/pronunciamentos-comunicados/pronunciamentos/-/document\\_library/bnve/view\\_file/2165313?\\_com=liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_bnve\\_redirect=https%3A%2F%2Fwww.carf.gov.co%3A443%2Fpronunciamentos-comunicados%2Fpronunciamentos%3Fp\\_p\\_id%3Dcom\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_bnve%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview&\\_com=liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_bnve\\_fileEntryId=2165313](https://www.carf.gov.co/pronunciamentos-comunicados/pronunciamentos/-/document_library/bnve/view_file/2165313?_com=liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_bnve_redirect=https%3A%2F%2Fwww.carf.gov.co%3A443%2Fpronunciamentos-comunicados%2Fpronunciamentos%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_bnve%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview&_com=liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_bnve_fileEntryId=2165313).

<sup>25</sup> Artículo 11°. Las obligaciones que se generen por la aplicación de las disposiciones establecidas en la presente ley que afecten a las entidades del orden nacional pertenecientes al Presupuesto General de la Nación quedarán sujetas a las disponibilidades existentes tanto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo como en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector respectivo.

<sup>26</sup> Gaceta 2256 de 2024, p. 37.

Empero, aquella proposición (y el artículo aprobado en consecuencia) se acogió como una mera formalidad, encaminada a subsanar la falta de análisis de impacto fiscal, tal y como lo demuestra el acta de la sesión plenaria en la Cámara de Representantes donde se adoptó (la cual tuvo lugar el 4 de septiembre de 2024). Veamos:

Según la Representante a la Cámara Piedad Correal Rubiano, la proposición del ahora artículo 11 debía “blindar” el proyecto de ley **ante la falta total de estudio y consideración de sus implicaciones fiscales**. En sus palabras:

“Gracias, Presidente (sic.) **Yo pienso que, con ese artículo nuevo que[da] blindado el proyecto de ley**, porque el concepto emitido el 29 de julio de 2024, por el Viceministerio de Hacienda, era lo que estaba pidiendo, que obviamente los gastos que se generen estén sujetos al marco fiscal de mediano y corto plazo. **Entonces, yo creo que ese artículo nos blindo el proyecto**”<sup>27</sup> (negrilla añadida).

Sin embargo, la introducción de este artículo nuevo en el proyecto de ley no corrigió la ausencia absoluta de debate democrático sobre sus impactos fiscales.

Ya en sentencias como la C-340 de 2024, la Corte Constitucional aclaró que incluir una disposición con el tenor del artículo 11 citado no suple, en ningún caso, el deber de análisis ordenado por los artículos 7º de la Ley 819 de 2003 y 334 de la Constitución. Lo anterior, pues con ello se omite valorar el impacto fiscal de las iniciativas legislativas, como lo ordena el principio democrático, además de omitirse brindar información confiable y suficiente sobre las fuentes de financiación adicionales con las cuales se piensan cubrir los compromisos económicos que entraña la ley en trámite.

En sentido idéntico, en la sentencia C-133 de 2022 de la Corte Constitucional estableció que las cláusulas como el artículo 11 en cuestión, demuestran que la iniciativa legal contiene órdenes de gasto y, adicionalmente, que el Congreso de la República conscientemente eludió estudiar sus evidentes impactos fiscales.

Resulta claro así que el Congreso de la República pretermitió por completo el debate democrático sobre el impacto fiscal de la Ley que aprobó; sin que el intento de “blindar” aquella iniciativa con la introducción del actual artículo 11 pueda prosperar, so pena de vaciar de contenido el mandato previsto tanto en el artículo 7º de la Ley Orgánica 819 de 2003 como en el artículo 334 Superior. En este contexto, emerge necesario declarar la inexequibilidad integral de la Ley 2434 de 2024.

---

<sup>27</sup> Ibid.

## 2. LOS ARTÍCULOS 10, 11 Y 12 DE LA LEY 2434 DE 2024 CARECIERON DEL NÚMERO DE DEBATES EXIGIDOS POR LA CONSTITUCIÓN PARA SU APROBACIÓN Y, POR ENDE, VIOLARON EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

Si esta Honorable Corte encontrara que el legislador deliberó sobre los impactos fiscales de la ahora Ley 2434 de 2024 y, en consecuencia, desestima el cargo recién expuesto; en todo caso, se demostrará que los artículos 10, 11 y 12 del mismo estatuto fueron aprobados sin someterlos a los cuatro debates reglamentarios, en abierta violación del principio democrático.

Por lo tanto, en este acápite se desarrollará un segundo cargo de inconstitucionalidad, esta vez *parcial*, formulado *únicamente* contra las tres (3) disposiciones legales mencionadas.

Según el artículo 157 de la Constitución, todo proyecto de ley ordinaria debe haber sido estudiado y aprobado en cuatro (4) debates para adquirir la naturaleza de ley de la república. La misma previsión se encuentra en el artículo 147 de la Ley 5ª de 1992, estatuto que en su artículo 123.5 también ordena someter a “discusión” todas las proposiciones antes de votarse. Por su parte, el artículo 160 Superior autoriza a la plenaria de cada cámara la introducción de modificaciones en los proyectos de ley, siempre y cuando las mismas satisfagan el requisito de deliberación mencionado y guarden coherencia temática con lo aprobado en las comisiones constitucionales permanentes<sup>28</sup>.

El principio democrático representa el eje articulador de todo el procedimiento legislativo. El mismo explica el rango, la fuerza y el valor que se le atribuye a la ley en el sistema normativo colombiano, además de asegurar el debate y la participación necesaria para la configuración de una verdadera voluntad popular con efectos vinculantes<sup>29</sup>. Según el artículo 5º de la Ley 5ª de 1992, el procedimiento legislativo que exige la Carta Política no refleja una mera formalidad, sino que debe entenderse como una garantía constitucional fundamental. De allí que dicho principio se entienda satisfecho sólo cuando el director del debate mantiene abiertos los espacios de discusión, con plenas garantías, tales como la posibilidad de discernir, de hacer pública la opinión, de manifestar las propias ideas o de expresar abiertamente el desacuerdo con lo debatido<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Sentencia C-801 de 2003.

<sup>29</sup> Sentencia C-157 de 2021.

<sup>30</sup> Sentencia C-298 de 2016.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional advierte que el debate parlamentario posee tres momentos concretos<sup>31</sup>:

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

Por ende, el debate democrático no se cumple con la mera votación del proyecto, sino que implica, necesariamente, la discusión activa de sus contenidos, de manera que se verifique la participación material de los Congresistas en su aprobación.

El principio democrático salvaguarda aquí la deliberación pluralista y promueve la discusión con contenido efectivo y racional, de cara a las finalidades de un proyecto de ley. Por ello, en la sentencia C-469 de 2011 la Corte subrayó **la necesidad cumplir con los cuatro debates reglamentarios cuando las disposiciones sean esenciales para el proyecto, o, de lo contrario, la norma aprobada carecerá de validez**<sup>32</sup>.

A su vez, en la sentencia C-087 de 2016 la Corte señaló que el principio democrático implica el posibilidad *real* de que los congresistas se manifiesten sobre las iniciativas en curso, contando con información *suficiente* sobre sus alcances y pudiendo brindar una opinión reflexiva al respecto<sup>33</sup>.

Finalmente, resulta importante recordar que la votación de un proyecto de ley y sus proposiciones puede hacerse de distintas maneras, como lo establecen los artículos 128 y siguientes de la Ley 5ª de 1992. Entre ellas se destaca la votación “en bloque”. No obstante, este última se ha prestado para que, en algunas ocasiones, el poder legislativo omita el deber de realizar los respectivos debates, razón por la cual la Corte Constitucional ha establecido reglas para el empleo de esta forma de votación.

En lo pertinente, la Corte enseña que la votación en bloque está permitida siempre y cuando, por un lado, se verifique que hay una decisión unánime frente al articulado (bien

---

<sup>31</sup> Sentencia C-044 de 2015

<sup>32</sup> Sentencia C-469 de 2011

<sup>33</sup> Sentencia C-087 de 2016.

sea de aprobación o negativa), y, por otro, se acredite el estudio y la discusión previa de la iniciativa<sup>34</sup>. Luego, de llegarse a omitir este requisito se impediría la discusión libre de ideas, conceptos y criterios entre los miembros del órgano legislativo<sup>35</sup>, afectando con ello la validez de la decisión adoptada<sup>36</sup>.

Así las cosas, la pretermisión de una etapa o requisito del trámite legislativo, como ocurre cuando se omite la realización de alguno de los debates reglamentarios, configura un vicio *insubsanable* que deriva en la inconstitucionalidad de la norma<sup>37</sup>.

En el presente caso, los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024 fueron aprobados sin el número de debates exigidos por la Constitución y la Ley 5ª de 1992 para la correcta aprobación de las leyes.

Como consta en la Gaceta del Congreso número 2256 de 2024, el secretario general de aquella corporación, Jaime Luis Lacouture Peñaloza, leyó una proposición aditiva para el entonces proyecto de Ley 346 de 2023 Cámara, formulada por varios congresistas, en virtud de la cual se cambiaba el sentido original del artículo 10. En la misma ocasión, el congresista Víctor Salcedo propuso sumarle dos nuevos artículos, que terminarían siendo los número 11 y 12<sup>38</sup>.

Pues bien, **estos tres artículos nuevos fueron aprobados por la Plenaria de la Cámara de Representantes sin la deliberación previa obligatoria**. Es decir, luego de radicados ante la respectiva secretaría como proposiciones, dicha Plenaria los votó sin abrir el espacio o dar la oportunidad previa y necesaria para discutirlos en los términos señalados. Veamos:

- Durante los cuatro debates reglamentarios el entonces proyecto de ley traía un artículo número 10 con un contenido totalmente diferente al actual. Su redacción original brindaba la posibilidad de que los fondos de vivienda que integran el presupuesto nacional y otras autoridades del sector eligieran la notaría de su preferencia para el desarrollo de sus actividades financieras<sup>39</sup>.

---

<sup>34</sup> Sentencia C-332 de 2017.

<sup>35</sup> Sentencia C-034 de 2024.

<sup>36</sup> Sentencia C-332 de 2017.

<sup>37</sup> Sentencia C-294 de 2024.

<sup>38</sup> Gaceta 2256 de 2024, p. 37.

<sup>39</sup> Para el primer debate, la siguiente fue la redacción del artículo 10: “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 ejecutarán en cumplimiento de los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política” (Gaceta del Congreso número 1549, del 07 de noviembre de 2023, texto aprobado en Comisión Séptima del Senado según Acta No. 10).

- Durante el segundo y tercer debate el contenido del entonces artículo 10 permaneció inalterado, es decir, versó sobre la autorización recién mencionada<sup>40</sup>.
- Lo mismo ocurrió con la ponencia para el cuarto y último debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes: la redacción del artículo 10 no sufrió modificación alguna<sup>41</sup>.
- Sin embargo, ya en el marco de este último debate, el cual tuvo lugar en la Plenaria de la Cámara el 4 de septiembre de 2024, varios congresistas (*“Jaime Raúl Salamanca, Wilmer Castellanos, el Senador Julio Elías y otras firmas”*<sup>42</sup>) radicaron una proposición sustitutiva para reemplazar el artículo 10º con una disposición que, por un lado, modificaba los términos del procedimiento notarial para extender escrituras de compraventa de inmuebles de vivienda, y, por otro, creaba una falta disciplinaria aplicable a todos los notarios del país:

*“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,*

---

<sup>40</sup> En el segundo debate, el texto aprobado por la plenaria del Senado de la República fue el siguiente: “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 ejecutarán en cumplimiento de los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política” (Gaceta del Congreso número 549 del 08 de mayo de 2024). A su turno, tras el tercer debate ante la Comisión Séptima permanente de la Cámara de Representantes el artículo bajo examen conservó la siguiente redacción: “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 ejecutarán en cumplimiento de los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política” (Gaceta del Congreso número 682 del 28 de mayo de 2024).

<sup>41</sup> La ponencia para el cuarto debate ante la Cámara de Representantes presentó de la siguiente manera el entonces artículo 10: “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 ejecutarán en cumplimiento de los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política” (Gaceta del Congreso número 682 del 28 de mayo de 2024).

<sup>42</sup> Gaceta del Congreso 2256 de 2024, p. 33.

*comerciales y de sociedades de economía mixta del Estado de carácter financiero del orden nacional, las partes contratantes estarán obligadas a que los trámites que se deban celebrar ante notario sean asignados de manera equitativa entre las notarías existentes en el círculo notarial donde se encuentre ubicado el inmueble mediante el trámite especial de reparto notarial. Para lo anterior, las notarías deberán respetar los siguientes términos de prelación:*

- *Una vez notificada el acta de reparto notarial, el notario contará con el término de dos (2) días hábiles para contactar a los interesados y realizar la solicitud de documentos.*
- *Citación de los afiliados para escrituración: tres (3) días hábiles para firmar escritura, previa recepción de los documentos que la notaría solicite.*
- *Remitir las escrituras para firma de los representantes legales de las personas jurídicas que intervienen en el instrumento: cinco (5) días hábiles a partir de la primera firma del instrumento.*
- *Numerar las escrituras con la primera firma que tome el notario dentro del día hábil siguiente.*
- *Firma del notario desde que la escritura cuenta con la firma de todos los intervinientes: dos (2) días hábiles.*
- *Cierre de escritura para copias: un (1) día hábil a partir de la firma del notario.*
- *Expedición de las primeras copias de la escritura: dos (2) días hábiles después del cierre de la escritura.*

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

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

*Parágrafo 3°. No obstante, lo anterior, la ejecución de estos contratos se realizará en cumplimiento de los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política<sup>43</sup>.*

- En la misma ocasión, el Representante a la Cámara Víctor Manuel Salcedo Guerrero radicó una proposición para adicionarle otros dos nuevos artículos a la iniciativa, con el siguiente tenor:

---

<sup>43</sup> Gaceta del Congreso 2256 de 2024, p. 33.

*“Artículo nuevo. Que suscribe Víctor Salcedo:*

*Para 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.*

*Otro artículo nuevo.*

*La Superintendencia de Notariado y Registro, con el fin de promover y facilitar, la eficiencia tecnológica y reducir barreras operativas para la adquisición de viviendas o predios a nivel nacional, deberá habilitar en un plazo de seis meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, a las plataformas tecnológicas para acceder desarrollar y comercializar masivamente, productos de valor agregado, que se basen en la información, que comercializa la Superintendencia de Notariado y Registro, como certificado de libertad y tradición y certificados de no propiedad, entre otros”<sup>44</sup>.*

Ahora bien, según consta en el acta de la sesión ordinaria número 172 del 4 de septiembre de 2024, la Plenaria de la Cámara aprobó las proposiciones contentivas de los tres (3) artículos nuevos **sin ninguna explicación sobre su contenido y alcance por parte de sus autores, y sin brindar el espacio necesario para efectuar alguna deliberación o discusión al respecto**. Veamos:

#### **A) Modificación del artículo 10 original:**

“Dirección de Presidencia, Jorge Rodrigo Tovar Vélez: En consideración, las proposiciones de los artículos leídos, se abre la discusión, Representante, Octavio Cardona y sigue... hasta por 2 minutos y sigue, la Representante Olga.

Intervención del Representante a la Cámara José Octavio Cardona León: Presidente, es que yo no entiendo qué fue lo que hicieron y digo que no lo entiendo, porque yo no sé cómo hacen para atender todas las proposiciones al tiempo, **mire yo tengo tres y nadie me ha dicho nada, pues díganme que no las avalan y si es del caso las retiro, pero no se trata de saltar el trabajo de los congresistas de esa manera.**

---

<sup>44</sup> Ibid., p. 37.

Aquí están diciendo, que del dos al nueve fusionaron todo, dónde están las mías del dos y el tres, quieren que las retire [?], no tengo problema, pero díganme algo, porque es que no me han dicho desde la Secretaría, que yo no las he retirado, pero las puedo retirar, no tengo problema, como no tengo problema en retirar la del 10, pero creo que es un tema de cortesía parlamentaria, Presidente.

Intervención del Representante a la Cámara Carlos Edward Osorio Aguiar: Presidente, muchas gracias, señor ponente, Representante, Salcedo y compañeros, yo radiqué una proposición de eliminación del artículo 10 como venía en la ponencia, entiendo, que ustedes han desarrollado un proceso de concertación, se han sentado, han hecho una mesa técnica y han llegado a un punto de encuentro sobre la filosofía de ese artículo que estaban eliminando.

Yo tengo el mayor espíritu propositivo y por supuesto, que estoy dispuesto a escuchar razones, pero Presidente, querido, Presidente, en relación con el artículo 10, yo sí en principio no lo dejo como constancia, yo quisiera que aquí el señor ponente, de la Cámara, que quienes vienen liderando el tema del Senado, nos digan a esta plenaria, que de la lectura que el Secretario acaba de hacer, claramente se va a mantener el reparto y es que esto es muy importante dejarlo en claro, porque la propuesta que ustedes traían en la ponencia, era eliminando el reparto y eso hay algunas personas como al suscrito, que no nos parece que está bien, uno entiende que en esto hay cualquier cantidad de intereses y todos son muy válidos.

Entonces yo acabo de escuchar, una propuesta que leyó el Secretario, donde entiendo que, dejan el reparto, **pero generan un procedimiento para resolver algunos problemas, que el reparto suscitaba, a mí eso me parece razonable, pero Presidente, yo no dejo en principio mi propuesta como constancia, yo quiero que aquí los ponentes nos digan, además, porque (sic) es que en las actas, esto va a servir para el futuro para la interpretación de la norma y yo sí quiero que quede claro que el reparto no se elimina.**

Dirección de Presidencia, Jorge Rodrigo Tovar Vélez: Representante, Salcedo, tiene el uso de la palabra.

Intervención del Representante a la Cámara Víctor Manuel Salcedo Guerrero: Querido, Representante, Edward, **del único artículo del cual hice referencia, en mi presentación, fue precisamente el artículo 10 y me refería específicamente, que había sido el artículo que más había recibido proposiciones de los colegas y que hubo una mesa de concertación, que definió un texto esta mañana,** donde se sentaron viceministro del Interior, Superintendencia de Notariado, Fondo Nacional

del Ahorro y por supuesto, con la participación de las proposiciones de los colegios de notarios del país.

Yo tengo que decir que las propuestas del artículo 10, las proposiciones sí se leyeron, cuando leyeron la suya, usted no estaba en el recinto, representante y por esa razón, fue que el Presidente, la dejó como constancia, yo tengo que advertir ello, pero también, tengo que decir, decirle, que efectivamente, como usted lo ha dicho, en el texto queda el reparto como venía, que esa era una de las preocupaciones y aquí le puedo suministrar, entiendo que hubo demasiado ruido a la hora de escuchar el documento, pero aquí, usted lo puede revisar y por supuesto, ese fue el procedimiento que surtió frente al artículo 10.

Secretario General, Jaime Luis Lacouture Peñaloza:

Para el artículo 6°, proposición de María del Mar Pizarro, queda como constancia.  
Para el artículo 7°, proposición de María del Mar Pizarro, queda como constancia.  
Para el artículo 8°, Karen Manrique, su proposición fue incluida en la sustitutiva, fue avalada.  
Para el artículo 8°, la proposición del ponente también fue incluida, en la proposición sustitutiva.  
Karen Manrique, para el artículo 8°, quedó incluida en la proposición sustitutiva.  
María del Mar Pizarro, para el artículo 8°, quedó como constancia.

**Y para el artículo 10, la proposición de José Octavio Cardona, que elimina del artículo 10:** podrá escoger voluntariamente las notarías requeridas para el perfeccionamiento de dichos contratos.

¿Doctor José Octavio **la deja como constancia?**

Dirección de Presidencia, Jorge Rodrigo Tovar Vélez: Representante, Octavio, **queda, como constancia,** la pro [...] [...] Señores de cabina. Tiene la palabra el honorable Representante, Octavio Cardona.

Por favor, señores de cabina, el Representante, Octavio Cardona, está en la curul del Representante Óscar Sánchez, favor.

Intervención del Representante a la Cámara José Octavio Cardona León: Gracias, Presidente. **Sí, la voy a dejar como constancia,** pero quiero explicar ¿por qué?, **porque ese artículo evidentemente generaba mucha suspicacia, por la forma en**

que había llegado, pero ahora creo que se mejoró con dos herramientas. La primera. Poniéndole términos al reparto.

La segunda. Imponiendo sanciones disciplinarias, al notario que no cumpla e imponiéndole al notario, la obligación en términos de tramitar la escritura. Por esa razón, porque siento que el artículo fue mejorado, lo dejo como constancia.  
Gracias, Presidente.

Secretario General, Jaime Luis Lacouture Peñaloza: Presidente, queda como constancia la proposición de José Octavio Cardona para el artículo 10.

Hago el resumen, entonces se pondría, si usted lo considera, a consideración de la Plenaria, con la proposición sustitutiva, a los artículos del 1° al 10, ya leídos y como viene en la ponencia, el artículo 11 Presidente.

Dirección de Presidencia, Jorge Rodrigo Tovar Vélez:

Con la aclaración hecha por el señor Secretario y con total claridad y tranquilidad para la Plenaria. En consideración las proposiciones y los artículos leídos, por el señor Secretario. Se abre, anuncio que se va a cerrar, queda cerrado.

¿Cómo vota la Plenaria, señor Secretario?

Secretario General, Jaime Luis Lacouture Peñaloza: Pidieron votación nominal. Ha sido aprobado el articulado del 1 al 11 de este proyecto de ley, Presidente<sup>45</sup>  
(énfasis agregado)

Como puede verse, en la sesión plenaria donde se propuso el artículo 10 acusado nunca se discutieron sus alcances, ni se brindó la oportunidad de presentar su significado y objetivos a los integrantes de la corporación. Es decir, aquella norma se aprobó sin previo debate.

En aquella sesión, por el contrario, tan sólo se le dio la oportunidad al congresista Carlos Osorio de manifestar y explicar su voluntad de dejar como constancia su proposición eliminatoria del artículo 10 original, pero nada se dijo sobre el contenido de la proposición sustitutiva que terminaría siendo aprobada como el actual artículo 10º de la Ley 2434 de 2024. Por ello, esta norma adoleció del obligatorio debate efectivo, racional e ilustrado, como lo impone la Constitución y la Ley 5ª de 1992.

---

<sup>45</sup> Gaceta del Congreso No. 2257 de 2024, pp. 33 a 37.

## B) Adición de los actuales artículos 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024:

“Dirección de Presidencia, Jorge Rodrigo Tovar Vélez: En consideración, los artículos nuevos leídos, se abre la discusión. Representante, Correal, tiene el uso de la palabra.

Intervención de la Representante a la Cámara, Piedad Correal Rubiano: Gracias, Presidente. Yo pienso que, con ese artículo nuevo que ha blindado el proyecto de ley, porque el concepto emitido el 29 de julio de 2024, por el Viceministerio de Hacienda, era lo que estaba pidiendo, que obviamente los gastos que se generen estén sujetos al marco fiscal de mediano y corto plazo. Entonces, yo creo que ese artículo nos blindo el proyecto.

Dirección de Presidencia, Jorge Rodrigo Tovar Vélez: Tiene el uso de la palabra, el ponente, Representante, Salcedo.

Intervención del Representante a la Cámara Víctor Manuel Salcedo Guerrero: Tiene razón usted, Representante, Piedad, por eso, redactamos ese artículo nuevo para acatar las solicitudes de ese documento emitido por el Ministerio de Hacienda.

Dirección de Presidencia, Jorge Rodrigo Tovar Vélez: Sigue la discusión, anuncio que se va a cerrar, queda cerrada.

¿Cómo vota la plenaria, señor, Secretario?

Secretario General, Jaime Luis Lacouture Peñalosa: Han sido aprobados los artículos nuevos leídos, Presidente<sup>46</sup> (énfasis agregado).

Entonces, según las actas transcritas queda claro que las proposiciones referentes a los actuales artículos 11 y 12 no fueron objeto de ningún debate. Es decir, el Congreso omitió por completo cualquier discusión sobre su contenido y alcances. Por ello, en su aprobación NO se agotó el procedimiento deliberativo que exigen los artículos 157 y 160 de la Constitución y 123.5 de la Ley 5ª de 1992; motivo por el cual tampoco se respetó la regla de someter toda iniciativa de ley ordinaria a los cuatro (4) debates reglamentarios.

De otro lado, en el acta de la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes No. 172 del 4 de septiembre de 2024 consta que no se trató de una votación unánime. Cuando el secretario de la corporación le preguntó a la Plenaria si deseaban que el entonces proyecto

---

<sup>46</sup> Gaceta del Congreso No. 2256 de 2024. Pg 37.

de ley se convirtiera en Ley de la República, quedó registrado que la Representante Gilma Díaz Arias votó negativamente<sup>47</sup>:

### Publicación, registro de votación

VOTACION 5		
Nombre de la votación: PL.346/23C - VIVIENDA AL ALCANCE DE TODOS - TÍTULO Y PREGUNTA		
Inicio de la votación: 04/09/2024 16:37:36		
Resultados de la Votación:		
Resultado	Total	%
No	1	1,15%
Sí	86	98,85%
Total	87	

  

	Nombre Apellidos	Respuesta
1.	AGUILERA VIDES MODESTO ENRIQUE	Sí
2.	AGUIRRE JUVINAO INGRID JOHANA	Sí
3.	ALBAN URBANO LUIS ALBERTO	Sí
4.	ALFONSO JURADO MARTHA LISBETH	Sí
5.	ARCHILA SUAREZ HUGO ALFONSO	Sí
6.	ARGOTE CALDERON ETNA TAMARA	Sí
7.	ARIZABALETA CORRAL GLORIA ELENA	Sí
8.	AVILA MORALES CAMILO ESTEBAN	Sí
9.	BARGUIL CUBILLOS NICOLAS ANTONIO	Sí
10.	BASTIDAS ROSERO JORGE HERNAN	Sí
11.	BECERRA YANEZ GABRIEL	Sí
12.	Berrio Lopez John Jairo	Sí
13.	BETANCOURT PEREZ BAYARDO GILBERTO	Sí
14.	BOCANEGRA PANTOJA MONICA KARINA	Sí
15.	CAICEDO ANGULO CRISTOBAL	Sí
16.	CALA SUAREZ JAIRO REINALDO	Sí
17.	CANCIMANCE LOPEZ JORGE ANDRES	Sí
18.	CARDONA LEON JOSE OCTAVIO	Sí
19.	CARVALHO MEJIA DANIEL	Sí
20.	CHAPARRO CHAPARRO HECTOR DAVID	Sí
21.	CORREAL RUBIANO PIEDAD	Sí
22.	COTES MARTINEZ KARYME ADRANA	Sí
23.	CRISTO CORREA JAIRO HUMBERTO	Sí
24.	CUENCA CHAUX CARLOS ALBERTO	Sí
25.	DIAZ ARIAS GILMA	No

Este único pronunciamiento disidente, aunque minoritario, invalidaba la posibilidad de efectuar una votación en bloque del articulado, modalidad que, sin embargo, fue utilizada en este caso contraviniendo el ordenamiento procesal legislativo, tal y como lo establece la Corte Constitucional en sentencias como la C-332 de 2017:

“[L]a validez de la votación en bloque depende principalmente que ese mecanismo no haya sido utilizado con el fin de provocar la elusión del debate, comprendido como la irregular omisión de la oportunidad para debatir las iniciativas, en perjuicio del ejercicio de la competencia de oportunidad de deliberación, definitiva de la función legislativa. La elusión del debate tiene lugar cuando las cámaras ejerzan maniobras tendientes a evitar que los congresistas cuenten con la oportunidad de discutir la iniciativa”<sup>48</sup>.

Posteriormente, una vez aprobados los nuevos tres artículos del proyecto de ley por la Plenaria de la Cámara (hoy artículos 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024), se procedió a

<sup>47</sup> Gaceta 2256 de 2024, p. 39.

<sup>48</sup> Sentencia C-332 de 2017.

conciliar los textos aprobados por parte de una comisión accidental, como lo ordena el artículo 186 de ley 5ª de 1992.

Con todo, en esta nueva etapa del proceso legislativo tampoco se discutió sobre el contenido y los alcances de los tres artículos acusados. Las respectivas sesiones plenarias transcurrieron de la siguiente manera:

#### (i) Sesión plenaria Senado- 07 de octubre de 2024

“Secretario General, Saul Cruz Bonilla:

Informe de conciliación proyecto al 019 de 2023 Senado, 346 2023 Cámara, *“Por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda por medio de créditos hipotecarios leasing habitacional, se provee la utilización de energía limpias para vivienda y se dictan otras disposiciones. -Vivienda al alcance de todos”*.

Comisión accidental, el senador Julio Alberto Elías Vidal. ¿Se encuentra en el recinto señor presidente tiene el uso de la palabra el miembro de la comisión accidental Julio Alberto Elías Vidal, señor presidente?

Presidente del Senado, Efraín Cepeda:

Tiene el uso de la palabra el miembro de la Comisión Accidental Julio Alberto Elías Vidal.

[...] Senador Julio Alberto Elías Vidal:

Muchas gracias señor presidente este proyecto ya fue aprobado hace algún tiempo acá en la plenaria del senado y hace un escaso mes en la Plenaria de la cámara. **Hemos decidido, en la comisión accidental, de acoger todas las modificaciones que se hicieron en la plenaria de la cámara con algunos excepciones (sic) de modificación de un texto que se aprobó en senado.**

Recordemos que este proyecto de ley de lo que trata es de agilizar los trámites en la adquisición de vivienda, facilitarlos un poco para aquellas personas de bajos recursos... esos trámites que a veces se vuelven tan engorroso, sobre todo para los créditos hipotecarios y para los leasing habitacionales ¿de qué manera? pues incluyendo los costos que trae consigo adquirir un crédito hipotecario o un leasing habitacional incluyéndolos dentro del mismo crédito y así la persona no tiene que acudir a otro tipo de préstamos como el gota a gota o el paga diario para pagar lo

que son las escrituraciones, los avalúos técnicos, los registros, etcétera, todo ese tipo de gastos, incluirlos dentro del mismo crédito.

Es un proyecto que ha sido conceptuado muy favorablemente por el Ministerio de Vivienda, por Asobancaria, por la misma Superintendencia de Notariado y Registro, el Ministerio del Interior y el Fondo Nacional del Ahorro, entonces esperamos contar hoy con la, el apoyo de toda la plenaria en un proyecto que ya pasó por acá. muchas gracias señor presidente.

Presidente del Senado:

A usted honorable senador. ¿no hay uso de la palabra? entonces señor secretario, sírvase leer la proposición con que termina el informe de la comisión accidental.

Secretario General:

Sí señor presidente el informe dice lo siguiente *“de acuerdo con las designaciones efectuadas por la presidencia del honorable Senado de la República y de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161 de la constitución política 186 de la Ley 5 del 92, los suscritos integrantes de la comisión accidental de consideración nos permitimos someter a consideración de las Plenarias del Senado de la de la República y Cámara de Representantes para contar su trámite correspondiente el texto conciliado al proyecto de ley 19 de 2023 senado, 346 de 2023 Cámara “por la cual se reducen a barreras para la adquisición de vivienda por medio de créditos hipotecarios, leasing habitacional, se promueve la utilización de energía limpia para vivienda y se dictan otras disposiciones - vivienda al alcance de todos”, dando cumplimiento a la designación, después de un análisis, hemos decidido acoger casi en su totalidad, casi en totalidad el texto aprobado en el senado en segundo debate por la plenaria, perdón, de la Cámara de Representantes, exceptuando el artículo cuarto donde se decide incluir en el texto aprobado en la cámara de representantes un inciso del mismo artículo del texto del senado, pues recoge con mayor precisión la intención del legislador frente al proyecto de ley. Igualmente solicitamos se realicen los ajustes de numeración de los artículos y sus respectivos literales y anexan señor presidente el texto conciliado.*

Presidente Senado:

**Muy bien continúa la discusión, anunció que va a cerrarse, queda cerrada. Aprueba la plenaria del senado el informe de la comisión?**

Secretario General:

**Ha sido aprobada la conciliación señor presidente”<sup>49</sup> (énfasis agregado).**

---

<sup>49</sup> Sesión Plenaria del 7 de octubre de 2024. Min 1:47:10. Disponible en: <https://www.youtube.com/live/umpoJf7UhKw>

Como puede verse, el informe de conciliación en el Senado fue aprobado sin que se surtiera un debate o al menos se diera la oportunidad de discutir sobre los tres nuevos artículos agregados por la Plenaria de la Cámara.

La única intervención realizada fue por el congresista Julio Elías, uno de los ponentes del proyecto en Senado. Sin embargo, aquel nunca mencionó el contenido de las normas y, en el marco de la sesión, se guardó completo silencio sobre sus implicaciones y conveniencia.

## (ii) Sesión plenaria de Cámara- 22 de octubre de 2024

“Secretario Cámara de Representantes:

Informe de conciliación al proyecto 346 2023 Cámara, 019 2023 Senado *“Por medio del cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda por medio de créditos hipotecarios y leasing habitacional se promueve la utilización de energías limpias para la vivienda y se dictan otras disposiciones. - Vivienda al alcance de todos”*. Este proyecto fue publicado en la gaceta del congreso 1592 del 2024 conciliador representante Víctor Manuel Salcedo y se anunció octubre 21 del 2024.

Presidente de la Cámara, Jaime Salamanca:

Señor Secretario, sírvase leer el informe de conciliación para someterlo a consideración de la Plenaria.

Secretario Cámara de Representantes:

“Doctores Efraín Cepeda presidente del Senado, Doctor Jaime Raúl Salamanca presidente de la Cámara, de acuerdo con las designaciones efectuadas por los presidentes del honorable senado y cámara de representantes y de conformidad con lo expuesto en el artículo 161 de la constitución política 186 de la ley 5, los suscritos integrantes de la comisión accidental nos permitimos someter a consideración de las plenarias del senado y cámara de representantes para que continúe su trámite el texto conciliado del proyecto de ley de la referencia. Firma Julio Alberto Elías Vidal, senador y Víctor Manuel Salcedo representante a la cámara”. Ha sido leído presidente el informe de conciliación.

Presidente de la Cámara:

Abre registro para votar el informe de conciliación, ah, perdón discúlpeme antes de abrir registro el doctor Carlos Eduardo osorio me pidió una moción.

Representante Carlos Eduardo Osorio:

Presidente muchas gracias. Presidente, muy brevemente, este proyecto de ley número 346 de 2023 cámara- 0192 de 2023 senado fue conciliado. El artículo décimo de este proyecto sobre el cual, en su momento yo hice una proposición, pues fue aprobado aquí en la cámara en unos determinados términos, pero presidente, quiero contarle que las condiciones en que fue aprobado el artículo décimo distan sustancialmente de lo que fue aprobado en el senado de la república.

Se le agregan un sinnúmero de incisos y unos párrafos, este artículo desafortunadamente no obstante de que fue conciliado, rompe y vulnera los principios de consecutividad y de identidad flexible, de hecho, se le agregan algunas sanciones por ejemplo a los notarios y hay algunos apartes que son temas nuevos que vulneran y desconocen el principio de unidad de materia.

Por eso presidente dejó esta constancia, desafortunadamente estos temas del artículo décimo, especialmente la parte final presidente, 15 segundos, la parte final del inciso primero los incisos 2 3 4 5 6 7 y 8 y los párrafos 1, 2 y 3 adolecen de estos vicios que estoy mencionando.

Por eso mucho me temo que aunque se trató de construir un consenso sobre el particular, este artículo en particular que está dentro de una iniciativa muy importante, así lo reconozco, no superará el examen de constitucionalidad repito por violación al principio de consecutividad e identidad flexible y en algunos apartes de unidad de materia como es el tema de las sanciones a los notarios que no se discutió en senado. Gracias presidente.

Presidente:

Abra registro señor secretario.

Secretario:

**Se abre registro para votar el informe de conciliación leído** ¿cómo vota el ponente Victor Salcedo? Victor Salcedo vota sí como ponente [...]”<sup>50</sup> (énfasis agregado).

---

<sup>50</sup> Sesión Plenaria del 22 de octubre de 2024. Min. 2:17:47. Disponible en: <https://www.youtube.com/live/4hV-ODS9BO8>.

En esta sesión tampoco hubo debate. Si bien se registró una voz disidente, no se brindó la oportunidad para la discusión y el libre intercambio de ideas, y los tres artículos demandados terminaron aprobándose sin ninguna deliberación, e incluso, sin ninguna explicación previa sobre su significado y sus objetivos.

Las observaciones efectuadas por el Representante Carlos Osorio son pertinentes, pues demuestran que los congresistas *eran conscientes no solo de la violación del principio democrático por la falta de discusión de las tres (3) nuevas normas en el Senado, sino también de la vulneración de los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible* por la aprobación de estos, como se desarrollará en los siguientes cargos de la presente demanda.

Por lo tanto, el principio democrático que orienta el procedimiento legislativo terminó siendo flagrantemente vulnerado, por cuanto se le imprimió el carácter de “ley de la república” a tres disposiciones que nunca fueron sometidas a una deliberación sustancial en el número de instancias exigidas por la Constitución y la Ley 5ª de 1992.

Los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024 fueron incluidos como proposiciones en el cuarto y último debate ante la Cámara de Representantes, sin que en dicha oportunidad (ni en las sesiones posteriores donde se votó el texto conciliado) se hubiese llevado a cabo alguna forma de discusión que pudiese garantizar el respeto por el número de debates que exigen las normas superiores y con una votación en bloque improcedente. En consecuencia, tales disposiciones deben ser declaradas inexecutable por violar los artículos 157 y 160 de la Constitución Política e incumplir con lo previsto en los artículos 5º, 123.5 y 147 de la ley 5ª de 1992.

### **3. EL ARTÍCULO 10º DE LA LEY 2434 DE 2024 DESCONOCE EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**

El tercer cargo de inconstitucionalidad *parcial* de la presente demanda está dirigido contra el artículo 10 de la Ley 2434 de 2024 y su párrafo primero, cuyos textos se reproducen a continuación (con los apartados objeto de censura en negrilla para una mayor comprensión):

“ARTÍCULO 10. En los contratos de crédito para vivienda financiados con recursos de los fondos de vivienda que forman parte del Presupuesto General de la Nación, así como en los contratos de adquisición de vivienda financiados por las demás entidades del Estado que como política pública tienen como objeto y/o funciones promover la adquisición de

vivienda, incluyendo las empresas industriales, comerciales y de sociedades de economía mixta del Estado de carácter financiero del orden nacional, las partes contratantes estarán obligadas a que los trámites que se deban celebrar ante notario sean asignados de manera equitativa entre las notarías existentes en el círculo notarial donde se encuentre ubicado el inmueble mediante el trámite especial de reparto notarial. Para lo anterior, las notarías deberán respetar los siguientes términos de prelación:

- Una vez notificada el acta de reparto notarial, el notario contará con el término de dos (2) días hábiles para contactar a los interesados y realizar la solicitud de documentos.
- Citación de los afiliados para escrituración: tres (3) días hábiles para firmar escritura, previa recepción de los documentos que la notaría solicite.
- Remitir las escrituras para firma de los representantes legales de las personas jurídicas que intervienen en el instrumento: cinco (5) días hábiles a partir de la primera firma del instrumento.
- Numerar las escrituras con la primera firma que tome el notario dentro del día hábil siguiente.
- Firma del notario desde que la escritura cuenta con la firma de todos los intervinientes: dos (2) días hábiles
- Cierre de escritura para un (1) día hábil a partir de la firma del notario.
- Expedición de las primeras copias de la escritura dos (2) días hábiles después del cierre de la escritura.

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

Entonces, el artículo 10º y su parágrafo primero desconocen el principio de unidad de materia por cuanto adolecen de conexidad causal, teleológica, temática y sistémica con las finalidades de la Ley 2434 de 2024, vulnerando así los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, junto con el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992.

El principio de unidad de materia limita la actividad legislativa al impedir la aprobación de normas ajenas al eje temático de una ley o que no hayan sido sometidas al debido proceso

deliberativo. Su propósito es garantizar la coherencia y congruencia interna de las disposiciones que conforman la ley, evitando así afectaciones al principio democrático<sup>51</sup>.

Para que exista unidad de materia respecto de un determinado artículo en relación con la ley que lo contiene, la disposición objeto de estudio debe gozar de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica, entendidas de la siguiente manera<sup>52</sup>:

- i) Conexidad causal: Busca garantizar que las razones que dieron lugar a la expedición de la ley estén presentes en cada uno de los artículos que la conforman.
- ii) Conexidad teleológica: Los objetivos y fines que persigue la ley en general deben ser los mismos que persiguen cada una de las normas que la integran.
- iii) Conexidad temática: Debe haber una vinculación objetiva y razonable entre la materia dominante de que trata la ley y el tema que aborda la disposición en particular.
- iv) Conexidad sistémica: Debe existir una relación entre todas y cada una de las disposiciones que integran la ley, para que se pueda constituir en un mismo cuerpo organizado.

Si bien es cierto que el legislador cuenta con un margen de apreciación y configuración normativa, analizar estos tipos de conexidad le permite al juez constitucional determinar cuándo dicho margen fue excedido y, por consiguiente, se presentó una infracción al principio de unidad de materia. De manera que, cuando no sea posible establecer de manera razonable una conexión entre la disposición en discusión y la materia dominante de la ley, esta disposición deberá ser expulsada del ordenamiento jurídico<sup>53</sup> por configurar un auténtico vicio material<sup>54</sup>.

Al respecto, en la Sentencia C-025 de 1993 la Corte Constitucional señaló que cuando no se lleva a cabo el control interno para verificar que toda la ley se encuentre acorde con el principio de unidad de materia, estamos en presencia de un vicio de carácter sustancial que no es subsanable, lo cual conduce a declarar la inexecutable de la ley.

---

<sup>51</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 438 de 2024.

<sup>52</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 113 de 2023.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-390 de 2023.

Por otro lado, en la Sentencia C-212 de 2022 explicó que, a la hora de realizar el análisis de unidad de materia, resulta necesario estudiar el trámite legislativo que se llevó a cabo para la introducción de la disposición censurada. Así las cosas, este requisito podría ser menos exigente cuando se logre demostrar que a lo largo de todo el trámite legislativo dicha disposición fue objeto de un proceso de discusión que permita asegurar que se verificó una deliberación *óptima*. En palabras de la Corte:

“Esto no quiere decir que solo basta con que una determinada disposición haya sido sometida a una deliberación, sino que la discusión debe ser amplia, suficiente e informada y que el texto se enmarque en el objeto general del proyecto de ley sometido a consideración de los congresistas”<sup>55</sup>.

En esta misma línea, la Sentencia C-340 de 2024 aclaró que cuando haya una posible tensión entre el principio de unidad de materia y la libertad de configuración legislativa, lo relevante es poder establecer si todo el articulado se encuentra relacionado entre sí por una misma unidad temática.

En resumen, este principio exige que todas las disposiciones de la ley objeto de discusión guarden una conexión razonable entre sí, con el fin de evitar: “la proliferación de iniciativas legislativas sin núcleo temático alguno; la inclusión y aprobación de normas desvinculadas de las materias inicialmente reguladas; [y] la promulgación de leyes que se han sustraído a los debates parlamentarios”<sup>56</sup>, entre otras irregularidades.

En el caso concreto, el proyecto de Ley No. 019 de 2023 Senado – 346 de 2023 Cámara (que devino en la Ley 2434 de 2024) **siempre tuvo como finalidad promover la adquisición de vivienda de interés social, eliminando ciertas barreras financieras y económicas que dificultaban el acceso a personas en situación de vulnerabilidad**. Durante su trámite se le agregó una meta adicional, relacionada con la **promoción de fuentes de energía limpia y descentralizada** como lo son los llamados paneles solares.

A continuación, se demostrará que aquellos fueron los dos objetivos rectores del proyecto de ley en cuestión. Veamos:

### (i) Exposición de motivos del proyecto de ley 19 de 2023 Senado

Según consta en la Gaceta del Congreso No. 948 del 28 de julio de 2023, esta iniciativa buscó originalmente incentivar la compra de vivienda en el país con medidas económicas

---

<sup>55</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-212 de 2022.

<sup>56</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 493 de 2015.

que reducían el valor y facilitaban el pago de los gastos y los derechos registrales y notariales, respectivamente, causados por la adquisición de esta clase de inmuebles.

Así, bajo el lema de “Vivienda para todos”, los autores del proyecto querían dinamizar la compra-venta, en especial, de viviendas de interés social, con los siguientes cuatro mecanismos:

- Reducción en la tarifa de los gastos registrales y los derechos notariales (art. 2)
- Autorización para incluir tales valores dentro del monto de los créditos hipotecarios (art. 3).
- Obligación de cubrir los costos de los avalúos y estudios de títulos a cargo de las entidades crediticias (art. 4); y
- Creación de programas de socialización o divulgación de estos beneficios a nivel nacional (art. 5).

Los autores agregaron que el propósito del proyecto era cumplir con los mandatos derivados del derecho fundamental a una vivienda digna (art. 51 de la Constitución), entre los cuales destacaron la obligación de establecer las condiciones necesarias para facilitar el acceso a la misma a través del sistema financiero. Entonces, en un país con 61% de hogares sin vivienda propia, señalaron, era necesario modificar los costos de transacción asociados con la adquisición de estos inmuebles, los cuales valoraron como una “carga adicional” al precio que, en ocasiones, podía resultar desproporcionada<sup>57</sup>.

## (ii) Ponencia para primer debate en Comisión Séptima del Senado de la República

Las senadoras Norma Hurtado Sánchez y Beatriz Lorena Ríos fueron encargadas de preparar la respectiva ponencia. Así, destacaron que la iniciativa surgió como respuesta a las *barreras económicas y financieras* que enfrentan los colombianos al momento de acceder a una vivienda digna, lo cual ha desembocado en una crisis inmobiliaria agravada por los altos costos de transacción, que dificultan aún más la adquisición de vivienda propia.

El informe de ponencia publicado en la Gaceta del Congreso No. 1238 de 2023 mencionó al respecto que:

“Esta iniciativa 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

---

<sup>57</sup> Gaceta del Congreso No. 948 de 2023, p. 13.

Humanos de 1948 1 y en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 19662.

[...] Es importante mencionar que **los costos de transacción para la adquisición de vivienda pueden convertirse en una limitante significativa para acceder a una vivienda propia en Colombia**. Estos costos incluyen gastos como los derechos notariales, los impuestos y los gastos de registro, así como la entrega de facilidades en los avalúos técnicos y los estudios de títulos.

[...] Asimismo, cabe mencionar que los costos de transacción asociados a la adquisición de vivienda son una carga adicional para las personas y familias que buscan acceder a una vivienda propia. Estos gastos pueden representar una proporción significativa del valor total de la vivienda, lo que dificulta la posibilidad de cumplir con los requisitos financieros para la compra de una vivienda. Además, los costos de transacción suelen ser desembolsos iniciales que deben ser cubiertos por el comprador de manera inmediata, lo cual puede resultar difícil de afrontar para aquellos que no cuentan con los recursos financieros suficientes”<sup>58</sup>.

De esta manera, las senadoras mencionadas destacaron en la ponencia que el proyecto tenía como objeto central: *“incluir la posibilidad para los usuarios de incorporar los gastos de escrituración y registro dentro de los préstamos hipotecarios [...]”*<sup>59</sup>.

### (iii) Primer debate

En el primer debate ante la Comisión 7ª de Senado, la senadora Norma Hurtado Sánchez expresó que el objetivo de la ley era *“reducir las barreras económicas y financieras para la adquisición de vivienda por medio de créditos hipotecarios”*<sup>60</sup>.

Lo anterior, pues al revisar las cifras oficiales de los años 2022 y 2023, se evidenció que el desembolso de los créditos hipotecarios estaba decreciendo de manera acelerada, principalmente por la inflación, las tasas de interés y la incertidumbre económica frente al mercado inmobiliario de viviendas VIS y no VIS<sup>61</sup>. Para conjurar esta crisis la senadora expuso dos soluciones que, justamente, son el objeto central de la iniciativa:

---

<sup>58</sup> Gaceta 1238 de 2023, p. 2.

<sup>59</sup> Ibid., p. 7.

<sup>60</sup> Gaceta 1739 de 2023, p. 7-8

<sup>61</sup> Gaceta 1739 de 2023, p. 8.

Por un lado, establecer mecanismos de financiación para hacerle frente a las barreras económicas y financieras identificadas en la adquisición de vivienda:

“[Q]uemos mirar unos **mecanismos de financiación en la adquisición de vivienda a través de la inclusión de los gastos adicionales y digitalización de procesos de avalúo, la inclusión de gastos de escrituración**, impuesto y registro en préstamos hipotecarios tanto para vivienda VIS como no VIS [...]”<sup>62</sup> (énfasis agregado).

Y, por otro lado, la implementación de energías fotovoltaicas:

“**Estamos también promocionando el uso de energías limpias en el proyecto [...]**, líneas de garantía de Fondo Nacional de Garantías para financiar la adquisición de estos recursos, de estos equipos solares; incentivos financieros para la adopción de estos sistemas y la oportunidad de acceder a tasas preferenciales para la compra de estas energías”<sup>63</sup> (énfasis agregado).

Finalizaron su explicación reiterando que el núcleo temático y el fin del entonces proyecto de Ley 019 de 2023 consistía la reducción de las barreras para la adquisición de vivienda y la promoción de energías limpias:

“[Y]o quiero presentar a consideración el Informe con que termina la Ponencia, diciéndoles que esta Comisión Séptima dé el primer paso para **reducir las barreras para la adquisición de vivienda por medio de créditos hipotecarios, promoviendo también la utilización de energías limpias para la vivienda**”<sup>64</sup> (énfasis agregado).

#### (iv) Ponencia para segundo debate

En esta ocasión, las citadas senadoras repitieron los argumentos de la primera ponencia<sup>65</sup>, e incluyeron la energía fotovoltaica dentro de la exposición de motivos, señalando que su implementación buscaba aliviar los gastos de los servicios públicos de las familias de escasos recursos:

---

<sup>62</sup> Gaceta 1739 de 2023, p. 9.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Gaceta 1672 de 2023, p. 3.

“[S]u aplicación directa en viviendas no solo representa una oportunidad para reducir el impacto fiscal, sino que también puede contribuir significativamente a aliviar el gasto energético de los hogares de bajos recursos”<sup>66</sup>.

#### (v) Segundo debate ante la Plenaria del Senado

El senador Julio Alberto Vidal Díaz, coautor del proyecto, le manifestó a la Plenaria del Senado que el núcleo central de la iniciativa era, por una parte, incluir los gastos de escrituración dentro de los créditos para la adquisición de vivienda y, por otra, promover energías limpias y el uso de paneles solares:

“[A]ctualmente comprar una vivienda es un tema aún difícil debido a los altos costos iniciales y a la situación económica; esta propuesta busca ser más fácil y económico el proceso para comprar una casa, ¿cuál es el núcleo central de la propuesta del proyecto de ley?, son dos puntos esenciales que tiene, uno, **que los gastos de escrituración y de registro vallan (sic) incluidos dentro de los créditos hipotecarios que se piden para adquisición de vivienda.**

[...] Y, el segundo punto central del proyecto es que la promoción de energías limpias el uso de paneles solares, también vayan incluidos de los créditos de la vivienda [...]”<sup>67</sup> (énfasis agregado).

#### (vi) Ponencia para tercer debate

En esta oportunidad, el Representante a la Cámara Víctor Manuel Salcedo Guerrero recordó que el entonces proyecto de ley pretendía incorporar los gastos notariales y de escrituración dentro de los créditos hipotecarios. Adicionalmente, acogieron los argumentos de las ponencias previas sobre a la necesidad de aprobar la iniciativa para eliminar las barreras económicas y financieras que enfrentaban las familias colombianas<sup>68</sup>.

Luego, en el texto propuesto para el tercer debate se precisó que el objeto de la ley era:

“Incluir para los usuarios la opción de incorporar los gastos de escrituración y registro dentro de los préstamos hipotecarios y de leasing habitacional, así como establecer la responsabilidad de los bancos de incluir la posibilidad de que se

---

<sup>66</sup> Gaceta 1672 de 2023, p. 4.

<sup>67</sup> Gaceta 549 del 8 de mayo de 2024, p. 128.

<sup>68</sup> Gaceta 385 del 11 de abril de 2024, p. 9.

implemente la digitalización de la valoración técnica y promover el uso de energías limpias en las viviendas. Además, se busca crear planes de socialización para dar a conocer los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda”<sup>69</sup>.

### (vii) Tercer debate

El representante a la Cámara Víctor Manuel Salcedo Guerrero señaló en esta etapa que la iniciativa tenía tres propósitos centrales. Por una parte, la inclusión de derechos notariales y de registro en los créditos hipotecarios y de leasing habitacional; de otra, la posibilidad de realizar avalúos técnicos a través de mecanismos digitales; y, por último, fomentar el uso de energías solares:

“A mí me parece que nosotros tenemos una obligación en la Comisión Séptima, y es reducir las barreras y, por eso nosotros en la actualidad hemos venido revisando cuáles son los temas también que a la gente le impide, en algunos momentos, acceder a esa vivienda de interés social especialmente.

Y hemos revisado, y uno de esos temas y uno de los propósitos del proyecto es la posibilidad de incluir derechos notariales y el registro en créditos hipotecarios y leasing habitacional para la adquisición de vivienda VIS y no VIS, que esté a cargo del comprador. Lo otro que se busca es que los avalúos técnicos se puedan hacer a través de mecanismos digitales y, aprovechando también, por supuesto, el proyecto, queremos promocionar y fomentar el uso de energías solares en el desarrollo de proyectos de vivienda y, en el mejoramiento de estas también, destinados a familias de escasos recursos”<sup>70</sup>.

En la misma oportunidad, el representante Julio Alberto Elías Vidal aclaró que la iniciativa surgió a partir de las dificultades que enfrentan algunas personas para comprar una vivienda propia, justamente porque no logran cubrir los gastos notariales y de registro:

“Este proyecto fue pensado esencialmente por el ejemplo que acaba de poner el Senador Salcedo; una persona que acude a solicitar un crédito hipotecario no es porque no tenga, es porque no tiene la facilidad de comprar una casa con los recursos propios, es porque no tiene los recursos para comprarla, por lo tanto, tiene que acudir a esa figura, pero **muchas veces no tiene ni siquiera para pagar esos gastos notariales o de registro que acarrear estos créditos; por lo cual, por muchas veces dejan tirado el crédito, terminan no cogiéndolo, no tomándolo, y**

---

<sup>69</sup> Gaceta 385 del 11 de abril de 2024, p. 21.

<sup>70</sup> Gaceta 620 del 21 de mayo de 2024, p. 17.

**esto imposibilita que muchas personas puedan acceder a una vivienda propia**<sup>71</sup>(énfasis nuestro).

Además, señaló que la propuesta de fomentar el uso de paneles solares pretende no solo aliviar los efectos del cambio climático sino, igualmente, reducir los costos de los servicios públicos que pagan los hogares de bajo recursos:

“En el proyecto también incluimos algo que nos viene afectando mucho a los colombianos últimamente, en especial a los que somos de climas cálidos o de la costa caribe, que es que también se incluya dentro del mismo crédito de vivienda la adquisición de paneles solares para las viviendas, esto reduciría enormemente los gastos mensuales que tiene una persona que pagar de su bolsillo [...]”<sup>72</sup>.

#### **(viii) Ponencia para cuarto y último de debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes**

En esta oportunidad, el Representante Víctor Manuel Salcedo Guerrero expuso las mismas razones y argumentos que empleó en la ponencia para tercer debate, pero, atendiendo a los comentarios de ASOBANCARIA, modificó una parte del objeto de la ley (art. 1º) para aclarar sus finalidades así<sup>73</sup>:

“La presente ley tiene como objeto incluir para los usuarios la opción de incorporar los gastos de escrituración y registro dentro de los préstamos hipotecarios y de leasing habitacional, así como de incluir la posibilidad de que se implemente la digitalización de la valoración técnica y promover el uso de energías limpias en las viviendas. Además, se busca crear planes de socialización para dar a conocer los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda”<sup>74</sup>.

#### **(ix) Cuarto y último debate**

Finalmente, en el último debate adelantado ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, el Congresista José Octavio Cardona León recordó que el proyecto de ley surgía a partir de la dificultad que tenían algunas familias para pagar los derechos notariales

---

<sup>71</sup> Gaceta 620 de 2024, p. 18.

<sup>72</sup> Ibidem.

<sup>73</sup> Gaceta 682 del 28 de mayo de 2024, p. 2.

<sup>74</sup> Gaceta 682 de 2024, p. 16.

y registrales, junto con la intención de implementar energías alternativas renovables. En sus palabras:

“[M]uchos proyectos de vivienda no se logran cristalizar porque el adquirente consigue el crédito, pero no le alcanza para las escrituras, no le alcanza para los documentos, no le alcanza para las soluciones fotovoltaicas”<sup>75</sup>.

En la misma línea, el Representante Álvaro Leonel Rueda Caballero expresó que el objeto del proyecto era la disminución de las barreras económicas y financieras que dificultan la adquisición de vivienda propia:

“El tema de este proyecto está enfocado en la **disminución de estas barreras, estas barreras de acceso de tipo financiero para la adquisición de vivienda propia** y es de suma importancia, para el desarrollo económico y social del país”<sup>76</sup> (se resalta).

Tras su aprobación, los Representantes a la Cámara encargados de la ponencia agradecieron a los demás congresistas por el voto e hicieron énfasis en la importancia de esta iniciativa para la adquisición de vivienda de la población colombiana. Veamos:

“Intervención del Representante a la Cámara Víctor Manuel Salcedo Guerrero:

[...] para mí será fundamental a futuro, la opción de incluir los préstamos hipotecarios y de leasing habitacional, los gastos de escrituración y registro y además los gastos por concepto de adquisición e instalación de sistemas de energías limpias”<sup>77</sup>.

“Intervención del Senador de la República Julio Alberto Elías Vidal:

[...] hoy estamos dando un paso muy importante para facilitarle la vida, a muchas personas, que ven truncado sus sueños de tener una vivienda propia, muchas veces renuncian a esos créditos hipotecarios o leasing habitacional, porque no cuentan con el dinero para pagar los gastos de registro y escrituración.

[...] quiero darle las gracias, en nombre de todas esas personas, que ven truncado sus sueños y que el día de mañana, van a estar agradecidos con la Cámara de Representantes, por haber dado este paso significativo, en la adquisición de vivienda en el país, sobre todo, el punto que incluye que los créditos vengan con las casas,

---

<sup>75</sup> Gaceta 2256 de 19 de diciembre de 2024, p. 26.

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Gaceta 2256 de 2024, p. 39.

que vengan en los créditos incluidos, el valor de los paneles solares, una persona que ya no va a tener que pagar un recibo de energía costoso, sino que va a tener la oportunidad, de mejor pagar el crédito y después de un tiempo, ya no va a recibir ni el recibo de la energía, ni el valor del crédito, es algo que de verdad le soluciona la vida a muchas personas en este país”<sup>78</sup> (sic).

#### (x) Aprobación del informe de conciliación por las plenarios de ambas cámaras

Teniendo en cuenta las diferencias sustanciales apreciables entre el texto aprobado en la plenaria del Senado y aquel acogido por la plenaria de la Cámara de Representantes, siguiendo lo establecido en los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los congresistas encargados (Julio Alberto Elías Vidal y Víctor Manuel Salcedo Guerrero) presentaron el respectivo informe de conciliación.

El 7 de octubre de 2024 se llevó a cabo la sesión Plenaria de Senado en donde el Senador Julio Alberto Elías Vidal recordó que el objeto del entonces proyecto de ley era eliminar las barreras financieras y económicas que dificultan la adquisición a vivienda para las personas de escasos recursos. Concretamente expresó lo siguiente:

“Senador Julio Alberto Elías Vidal: [...] Recordemos que **este proyecto de ley de lo que trata es de agilizar los trámites en la adquisición de vivienda, facilitarlos un poco para aquellas personas de bajos recursos**. Esos trámites que a veces se vuelven tan engorroso, sobre todo para los créditos hipotecarios y para los leasing habitacionales **¿de qué manera? pues incluyendo los costos que trae consigo adquirir un crédito hipotecario o un leasing habitacional, incluyéndolos dentro del mismo crédito** y así la persona no tiene que acudir a otro tipo de préstamos como el “gota a gota” o el “paga diario” para pagar lo que son las escrituraciones, los avalúos técnicos, los registros, etcétera; **todo ese tipo de gastos, incluirlos dentro del mismo crédito**”<sup>79</sup> (énfasis agregado).

Como puede verse, desde su versión original y hasta el último momento el objeto de la ley y el núcleo temático del debate fueron la creación de facilidades económicas para la adquisición de vivienda y la promoción y financiación de la energía solar.

Nunca se planteó como una iniciativa dirigida a reducir los términos del procedimiento notarial, ni, mucho menos, crear sanciones disciplinarias contra los notarios públicos.

---

<sup>78</sup> Gaceta 2256 de 2024. Pg. 40.

<sup>79</sup> Sesión Plenaria del 7 de octubre de 2024. Min 1:47:10. Disponible en: <https://www.youtube.com/live/umpoJf7UhKw>

Los obstáculos identificados por los autores y ponentes del proyecto, ratificados por los demás congresistas que le dieron su aprobación, estaban relacionados con circunstancias económicas que enfrentan las personas de bajos recursos para adquirir vivienda, entre los cuales siempre destacaron el valor de los derechos notariales y los gastos de escrituración, junto con las tarifas o los precios de los avalúos y los estudios de títulos.

Durante el recorrido del proyecto por el Congreso, se le agregó desde el primer debate la finalidad de promover el acceso a dispositivos para la generación de energía solar, como una estrategia adicional para reducir o aliviar los costos asociados con el mantenimiento de los hogares que atraviesan por las mismas condiciones económicas precarias.

Sin embargo, NUNCA a lo largo del procedimiento legislativo (ni en la exposición de motivos, ni en las ponencias sucesivas o en las discusiones reglamentarias) los congresistas manifestaron o reconocieron que el proyecto en cuestión también tenía por objeto modificar los tiempos del trámite de escrituración notarial y crear una falta disciplinaria en ejercicio del *ius puniendi* estatal.

En este punto, vale la pena recordar que los Representantes a la Cámara que aprobaron el artículo 10 censurado en el último debate fueron conscientes de transgredir con ello el principio de unidad de materia. Así lo dejó como constancia en congresista Carlos Eduardo Osorio cuando alertó sobre la falta total de conexidad con el objeto del proyecto que representaban tanto la modificación del proceso notarial como, especialmente, la creación de una falta disciplinaria por su conducto:

“Representante Carlos Eduardo Osorio:

Presidente muchas gracias. Presidente, muy brevemente, este proyecto de ley número 346 de 2023 cámara- 0192 de 2023 senado fue conciliado. El artículo décimo de este proyecto sobre el cual, en su momento yo hice una proposición, pues fue aprobado aquí en la Cámara en unos determinados términos, pero presidente, quiero contarle que las condiciones en que fue aprobado el artículo décimo distan sustancialmente de lo que fue aprobado en el senado de la república.

Se le agregan un sinnúmero de incisos y unos párrafos, este artículo desafortunadamente no obstante de que fue conciliado, rompe y vulnera los principios de consecutividad y de identidad flexible, de hecho, se le agregan algunas sanciones por ejemplo a los notarios y hay algunos apartes que son temas nuevos que vulneran y desconocen el principio de unidad de materia.

Por eso presidente dejó esta constancia, desafortunadamente estos temas del artículo décimo, especialmente la parte final presidente, 15 segundos, la parte final del inciso primero los incisos 2 3 4 5 6 7 y 8 y los párrafos 1, 2 y 3 adolecen de estos vicios que estoy mencionando.

Por eso mucho me temo que aunque se trató de construir un consenso sobre el particular, este artículo en particular que está dentro de una iniciativa muy importante, así lo reconozco, no superará el examen de constitucionalidad repito por violación al principio de consecutividad e identidad flexible y en algunos apartes de unidad de materia como es el tema de las sanciones a los notarios que no se discutió en senado [...]<sup>80</sup> (énfasis agregado).

El artículo 10 actual de la Ley 2434 de 2024 fue añadido vía proposición en la última fase del proceso legislativo, sin debate o discusión alguna. Por su conducto se introdujeron medidas ajenas a las finalidades del entonces proyecto de ley que desnaturalizan por completo sus metas o propósitos normativos.

A la luz de precedente constitucional, la ausencia total de unidad de materia entre la disposición parcialmente acusada y la Ley en cuestión se confirma fácilmente de la siguiente manera:

- **Objetivo de la Ley 2434 de 2024:** promover el acceso a la vivienda para las personas de escasos recursos que enfrentan obstáculos económicos y financieros.
- **Justificación:** los costos asociados con la adquisición de vivienda y su sostenimiento pueden representar una carga económica desproporcionada para algunos hogares colombianos.
- **¿Cómo lograr tal objetivo?:** con la reducción de las tarifas notariales y registrales - la autorización para incluir los gastos de registro y escrituración en los créditos hipotecarios - la posibilidad de realizar avalúos electrónicos - y - facilidades para adquirir paneles solares que disminuyan del valor de los servicios públicos que pagan estos hogares.

---

<sup>80</sup> Sesión Plenaria del 22 de octubre de 2024. Min. 2:17:47. Disponible en: <https://www.youtube.com/live/4hV-ODS9BO8>.

Criterios constitucionales para determinar el respeto por el principio de unidad de materia (conexidades)					
		<i>Causal:</i>	<i>Teleológica:</i>	<i>Temática:</i>	<i>Sistémica:</i>
		Las razones que dieron lugar a la expedición de la ley están presentes en cada uno de los artículos que la conforman	Los objetivos y fines de la ley, en general, son los mismos que persiguen cada una de las normas que la integran	Vinculación objetiva y razonable entre la materia dominante de que trata la ley y el tema que aborda la disposición en particular.	Relación entre todas y cada una de las disposiciones que integran la ley, para que se pueda constituir en un mismo cuerpo organizado
Enunciados del artículo 10° contrarios al principio de unidad de materia	<i>Reducción en los tiempos del trámite de escrituración notarial</i>	La expedición de la Ley se justificó para remover obstáculos financieros y/o económicos puntuales en el acceso a la vivienda y para promover la energía solar.  La duración actual de los trámites notariales nunca fue parte de los “motivos” o las “causas” que dieron lugar a la creación de la Ley.	Mientras la Ley 2434 persigue remover obstáculos financieros y económicos para la adquisición de vivienda y promover el uso de paneles solares, la norma acusada modifica los tiempos del trámite notarial de escrituración.	La materia dominante en la Ley 2434 son los alivios económicos para la compra y el mantenimiento de una vivienda.  La norma acusada, por su parte, modifica los tiempos de un trámite notarial.	Todas las disposiciones de la Ley 2434 contienen medidas económicas para promover la adquisición de viviendas y reducir los costos de su sostenimiento.  La norma acusada modifica los tiempos de un procedimiento notarial.
	<i>Creación de una falta disciplinaria en contra de los notarios públicos</i>	Castigar a los notarios por incumplir con ciertos plazos en un trámite no representa uno de los obstáculos económicos ni financieros que la Ley 2434 quiso remover para facilitar la adquisición de vivienda.	Crear una falta disciplinaria no se conecta con la finalidad de la Ley 2434 de promover el acceso a la vivienda y el uso de la energía solar con medidas económicas y financieras.	La materia que aborda Ley 2434 no tiene ningún vínculo objetivo ni razonable con el derecho disciplinario como manifestación del <i>ius puniendi</i> estatal.	La falta disciplinaria carece de relación con las demás normas de la Ley, que buscan, en su conjunto, aliviar cargas económicas y financieras en la compra y el sostenimiento de una vivienda.

En conclusión, el segmento acusado del artículo 10 y su párrafo (en virtud de los cuales se modifican los plazos de un trámite notarial y se crea una falta disciplinaria) desconocen los criterios de conexión exigidos por el precedente constitucional y, por ende, violan el principio de unidad de materia contemplado en los artículos 158 y 169 de la Constitución

Política, junto con el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992. De allí se sigue la necesidad de declarar su inexecutable por esta Honorable Corporación.

#### 4. EL PARÁGRAFO 1º DEL ARTÍCULO 10º DE LA LEY ACUSADA DESCONOCE LOS PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE

El cuarto cargo de inconstitucionalidad de la presente demanda también es *parcial* y se dirige en contra del siguiente segmento del parágrafo 1º del artículo 10º de la Ley 2434 de 2024, en negrilla:

*“ARTÍCULO 10 [...]*

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

El Congreso de la República violó el principio de consecutividad e identidad flexible (previsto en los artículos 157 y 160 superiores y en el artículo 186 de la ley 5ª de 1992) con la aprobación del segmento mencionado, puesto que tal disposición carece de una relación clara, evidente y estrecha con el objetivo de la ley y la finalidades tanto del artículo 10º como del propio parágrafo 1º.

A lo largo de todo el procedimiento legislativo el artículo décimo original versó sobre otro asunto, a saber, la posibilidad de que los fondos de vivienda eligieran libremente las notarías donde realizarían las actividades propias de su negocio. Durante los cuatro debates del proyecto de ley el siguiente fue el contenido del artículo en cuestión:

*“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 ejecutarán en cumplimiento de los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política”.*

Sin embargo, como ya se acreditó, mediante una proposición sustitutiva formulada durante el último debate (y aprobada sin la obligatoria discusión previa) el tenor literal de la norma cambió radicalmente, rompiendo con ello el vínculo temático que poseía con el objeto y fin de la iniciativa legal.

En este punto resulta importante recordar la diferencia establecida por la Corte Constitucional entre el principio de consecutividad e identidad flexible y el principio de unidad de materia. Al respecto, en sentencias como la C-590 de 2019 esta corporación señaló que mientras la unidad de materia persigue que los artículos que conforman una ley o un proyecto estén relacionados con el tema general que le provee cohesión; el principio de consecutividad e identidad flexible exige que las modificaciones realizadas a lo largo del trámite en las dos cámaras guarden relación con la finalidad original de la ley estipulada desde su primer debate.

En ese orden de ideas, el principio de consecutividad e identidad flexible permite introducir modificaciones o incluir temas nuevos en los proyectos sometidos al Congreso, siempre y cuando estos guarden relación con los asuntos discutidos y votados desde el primer debate<sup>81</sup>.

Así las cosas, el principio de consecutividad e identidad flexible se infiere de los artículos 157 y 160 de la Constitución y aboga por la evidencia de una conexión entre los temas que aborda un proyecto de ley. Persigue que las normas guarden identidad material entre sí y con la finalidad propuesta, en una relación cercana que garantice su conformidad y vinculación estrecha con los asuntos y las metas trazadas por la ley en ciernes<sup>82</sup>.

Para la Corte Constitucional el análisis de estos dos principios debe realizarse de manera conjunta, buscando que el debate legislativo se realice de manera transparente, participativa y secuencial, impidiendo que los textos normativos sufran modificaciones sustanciales y radicales sin una discusión democrática previa y suficiente.

En la sentencia C-080 de 2023 dicha corporación efectuó las siguientes precisiones al respecto:

“Los principios de consecutividad e identidad flexible se derivan de los artículos 157 y 160 de la Constitución Política, respectivamente. En virtud de estos, el articulado de un proyecto de ley debe ser debatido en forma ordenada y sucesiva, en cada una de las comisiones constitucionales permanentes de cada Cámara, que son

---

<sup>81</sup> Sentencia C-590 de 2019

<sup>82</sup> Sentencia C-1190 de 2001. Véase también: Sentencia C-267 de 2015.

especializadas, y luego, en las plenarios de estas últimas (consecutividad). En caso de que dentro de las sesiones se introduzca una disposición que no haya sido objeto de aprobación durante el trámite de las comisiones especializadas de cada cámara, esta debe guardar identidad con aquellas normas que sí lo hicieron (identidad flexible)”<sup>83</sup>.

De este modo, el respeto por los mandatos de consecutividad e identidad flexible implica determinar si entre las disposiciones y el objeto de la ley existe una relación clara, específica, estrecha y evidente, y se evalúa a la luz de las siguientes pautas<sup>84</sup>:

- (i) Los principios operan de forma más estricta cuando se evalúan en los debates al interior de cada cámara (en comisión y en plenaria).
- (ii) Es aceptable la incorporación de artículos o modificaciones para desarrollar de forma más específica o extensa un tema o, por el contrario, regularlo de forma más concreta o puntual, siempre y cuando, la temática corresponda con la que fue «conocida y considerada por la comisión constitucional respectiva o por la otra de las cámaras»;
- (iii) La relación o coherencia de los cambios no deben ser «remotas, distantes, o meramente tangenciales», sino que, por el contrario, deben guardar una relación de conexidad «clara y específica, estrecha, necesaria y evidente»;
- (iv) Una irregularidad que atenta contra los principios de consecutividad e identidad flexible no se convalida por el hecho de haberse surtido el trámite de conciliación posterior.

Si bien la jurisprudencia de la Corte Constitucional reconoce la posibilidad de realizar cambios en los proyectos de ley como una práctica connatural al proceso deliberativo que adelanta el Congreso de la República, censura la introducción de cambios de tal naturaleza y envergadura que destruyen la identidad temática obligatoria entre las disposiciones que componen una iniciativa.

Siguiendo esa línea, en la sentencia C-133 de 2021 la Corte Constitucional declaró inexecutable un aparte del artículo 336 de la Ley 1995 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022), por desconocer los principios de consecutividad e identidad flexible, pues la disposición acusada no guardaba relación alguna con las temáticas discutidas desde el primer debate conjunto en las comisiones económicas del Congreso.

---

<sup>83</sup> Sentencia C-080 de 2023.

<sup>84</sup> Sentencia C-340 de 2024.

En el mismo sentido, en la sentencia C-590 de 2019 la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 7º de la Ley 1922 de 2018 por violar los mismo principios, luego de verificar que aquella disposición había sido incluida para el segundo debate en Plenaria, sin discusión ni aprobación en el primer debate conjunto adelantado por las comisiones primeras constitucionales permanentes.

Finalmente, en la sentencia C-084 de 2019, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, al considerar que había vulnerado los principios de consecutividad e identidad flexible. En esta ocasión, la norma viciada adolecía de una relación estrecha con el objeto del proyecto de ley y su introducción tuvo lugar durante en el segundo debate en plenaria. Entonces, tras comprobar que el asunto o la temática de la norma carecía de vínculo con las deliberaciones efectuadas previamente, y que aquella podía ser objeto de una regulación autónoma y separable del proyecto de ley en cuestión, resolvió declarar su inconformidad con el artículo 157 superior.

En el caso en concreto, la introducción del párrafo 1º del artículo 10º de la Ley 2434 de 2024, en su segmento demandado, irrespetó los principios de consecutividad e identidad flexible, pues 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 análisis del trámite legislativo confirma la anterior situación:

#### **(i) Proyecto de ley original y primer debate**

Tanto el texto original como la ponencia para el primer debate coincidieron en sostener que la iniciativa apuntaba a eliminar barreras económicas y financieras para la compra de vivienda, en particular, mediante la posibilidad de incluir los costos registrales y notariales en los créditos hipotecarios solicitados con tal finalidad<sup>85</sup>.

Ya en el marco del primer debate del proyecto de Ley 019 de 2023 Senado, se reiteró que su propósito consistía en “eliminar obstáculos y establecer disposiciones que faciliten la adquisición de vivienda mediante el crédito hipotecario (...) promoviendo la inclusión de los gastos de escrituración, impuestos y registro dentro de los créditos hipotecarios”<sup>86</sup>. En este escenario se radicaron siete proposiciones modificatorias al proyecto original. Sin embargo, ninguna versó sobre faltas disciplinarias de los notarios.

---

<sup>85</sup> Ver, Gacetas del Congreso de la República 948 de 2023 y 1238 de 2023, respectivamente.

<sup>86</sup> Comisión 7ª de Senado. Gaceta del Congreso de la República 1739 de 2023.

La discusión que tuvo lugar en la Comisión Séptima de Senado el día miércoles 06 de diciembre de 2023 giró en torno a los siguientes temas:

- La reducción de barreras económicas y financieras para facilitar el acceso a vivienda.
- La inclusión de costos notariales, impuestos y gastos de registro dentro del crédito hipotecario; y,
- La promoción de energías limpias (fotovoltaicas) en proyectos de vivienda<sup>87</sup>.

Como puede verse, nunca se estimó como uno de los objetivos del proyecto de ley crear faltas disciplinarias contra los notarios, en ejercicio de la potestad punitiva del Estado.

## (ii) Segundo debate

En la ponencia para el segundo debate, que consta en la Gaceta del Congreso No. 326 de 2024, se le agrega como finalidad al proyecto de ley la promoción de energías limpias, en concreto la fotovoltaica, bajo la premisa de que: *“su aplicación directa en viviendas no solo representa una oportunidad para reducir el impacto fiscal, sino que también puede contribuir significativamente a aliviar el gasto energético de los hogares de bajos recursos”*<sup>88</sup>.

Hasta este momento tampoco se le agregaron nuevas finalidades a la norma, para hacerla abarcar también el control disciplinario de los particulares que prestan el servicio público notarial.

Ya en el segundo debate, que tuvo lugar el día miércoles 08 de mayo en plenaria del Senado de la República, el senador Julio Vidal nuevamente señaló el proyecto buscaba la inclusión de los gastos de escrituración dentro de los créditos otorgados para la adquisición de vivienda y la promoción de energías limpias mediante el uso de paneles solares<sup>89</sup>. En tal ocasión, nada se mencionó en relación con modificar el estatuto disciplinario de los notarios públicos del país, creando una nueva falta de esta naturaleza.

## (iii) Tercer debate

En la ponencia para el tercer debate, que reposa en la Gaceta del Congreso No. 385 de 2024, el objeto del proyecto de ley fue descrito de la siguiente forma: *“Incluir gastos de*

---

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Gaceta 1672 de 2023.

<sup>89</sup> Gaceta del Congreso No. 549 de 2024.

*escrituración en préstamos hipotecarios, y que los bancos cubran costos de avalúos. También promueve la divulgación de ventajas en financiamiento de vivienda”<sup>90</sup>.*

La respectiva ponencia abordó los siguientes puntos: (i) Contexto colombiano (ii) Propietarios de vivienda por departamento (iii) Déficit Habitacional en el país; e (iv) incentivos al uso de energías fotovoltaicas en viviendas.

En el marco del tercer debate<sup>91</sup>, a su vez, el objeto del proyecto se presentó así:

“El proyecto de ley -que cuenta con 6 artículos- pretende incluir la posibilidad para los usuarios de incorporar los gastos de escrituración y registro dentro de los préstamos hipotecarios, así como establecer la responsabilidad de los bancos de cubrir los costos de los avalúos técnicos y estudios de títulos. Además, se busca crear planes de socialización para dar a conocer los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda”<sup>92</sup>.

Nuevamente, ningún congresista mencionó nada sobre la necesidad de crear nuevas faltas disciplinarias para sancionar a los notarios del país.

#### **(iv) Cuarto debate**

La ponencia realizada por el representante Víctor Manuel Salcedo para el cuarto debate en plenaria de Cámara de Representantes, constata que el objeto de la ley es el siguiente:

“El proyecto de ley -que cuenta con 11 artículos- pretende incluir la posibilidad para los usuarios de incorporar los gastos de escrituración y registro dentro de los préstamos hipotecarios, así como establecer la responsabilidad de los bancos de cubrir los costos de los avalúos técnicos y estudios de títulos. Además, se busca crear planes de socialización para dar a conocer los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda”<sup>93</sup>.

Tampoco se menciona aquí la inclusión de sanciones para los notarios del país por el incumplimiento de términos procesales fijador en la ley, como una de las finalidades de la iniciativa.

---

<sup>90</sup> Gaceta del Congreso No. 385 de 2024, p. 8.

<sup>91</sup> Comisión séptima constitucional permanente de la Cámara de Representantes, 21 de mayo de 2024, Gaceta del Congreso No. 620 de 2024.

<sup>92</sup> Gaceta del Congreso 620 de 2024.

<sup>93</sup> Gaceta del Congreso 682 de 2024, p. 2.

El párrafo 1º del artículo 10, acusado parcialmente, ingresó al proyecto en esta fase<sup>94</sup>, como lo demuestra la Intervención del Representante a la Cámara José Octavio Cardona León:

“Gracias, Presidente. Sí, la voy a dejar como constancia, pero quiero explicar ¿por qué?, porque **ese artículo evidentemente generaba mucha suspicacia**, por la forma en que había llegado, pero ahora creo que se mejoró con dos herramientas. **La primera. Poniéndole términos al reparto.**

**La segunda. Imponiendo sanciones disciplinarias, al notario que no cumpla e imponiéndole al notario, la obligación en términos de tramitar la escritura.** Por esa razón, porque siento que el artículo fue mejorado, lo dejo como constancia. Gracias, Presidente”<sup>95</sup> (énfasis nuestro).

Tras su aprobación, el Representante Víctor Manuel Salcedo le agradeció a sus compañeros el voto positivo y, nuevamente, señaló que la iniciativa fue pensada para lograr unas finalidades distintas a los asuntos disciplinarios del servicio notarial:

“Quiero agradecerles a los compañeros, a todas las bancadas el respaldo a esta iniciativa, pues para mí será fundamental a futuro, la opción de incluir los préstamos hipotecarios y de leasing habitacional, los gastos de escrituración y registro y además los gastos por concepto de adquisición e instalación de sistemas de energías limpias.

Quiero reconocer el aporte de los compañeros para sacar adelante el proyecto y por supuesto reconocerle al autor Julio Alberto Elías Vidal, a los Senadores José Alfredo Gnecco y Juan Felipe Lemus [...] muchas gracias”<sup>96</sup>.

A partir de lo anterior, la inclusión del párrafo 1º parcial de artículo 10º no guarda una relación, clara, estrecha, evidente con el propósito del proyecto de ley debatido y aprobado en los debates constitucionales:

Objetivos de la Ley 2434 de 2024	Objetivos del párrafo 1º del artículo 10º
* Facilitar el acceso a la vivienda: Permite que los gastos de escrituración, impuestos y registro se incluyan en los créditos hipotecarios y de leasing	Crear una nueva falta disciplinaria para los notarios que incumplan

<sup>94</sup> Gaceta del Congreso 2256 de 2024.

<sup>95</sup> Gaceta del congreso 2256 de 2024, p. 37.

<sup>96</sup> Ibid., p. 39.

<p>habitacional, reduciendo así las barreras económicas para la adquisición de vivienda.</p> <p>* Facilitar el proceso de adquisición de vivienda: Impulsa la digitalización de procesos, como la implementación de avalúos digitales y tecnologías avanzadas para la valoración de propiedades, agilizando y haciendo más precisos los trámites relacionados con la compra de vivienda.</p> <p>* Promover la sostenibilidad energética: Fomenta la instalación de sistemas solares fotovoltaicos en viviendas, creando líneas de crédito específicas con condiciones preferenciales para su implementación, especialmente en zonas con servicio eléctrico deficiente, contribuyendo al uso de energías limpias y a la reducción de costos para las familias.</p>	<p>los términos creados por la Ley 2434 de 2024.</p>
---	--

Parece innecesario, pero es importante insistirlo: **crear una falta disciplinaria no guarda una conexión directa y evidente con la materia original** (desde el primer debate) y central del proyecto de ley, relacionada específicamente con facilitar el acceso a vivienda, los procesos inmobiliarios y promover las energías limpias.

No es estrecha pues mientras la ley busca generar condiciones favorables para adquirir vivienda y fomentar la sostenibilidad energética, el párrafo acusado establece medidas punitivas, desviándose así hacia temáticas radicalmente ajenas a los asuntos que razonablemente pueden asociarse con el propósito inicial de la propuesta.

Tampoco se evidencia una relación suficiente entre el segmento censurado y el resto del proyecto de ley, puesto que la introducción de un régimen disciplinario nuevo no aporta directamente al cumplimiento de los objetivos específicos trazados por el proyecto de ley.

En realidad, aquella disposición regula una materia adicional, totalmente autónoma y separable, que la constitución delegó ya sea al Código General Disciplinario o al Estatuto del Notariado Colombiano.

Se sigue de lo anterior que el párrafo primero del artículo 10º de la ley 2434 de 2024 debe ser declarado inexecutable al incumplir con los principios de consecutividad e identidad

flexible, y desconocer, por lo tanto, los artículos 157 y 160 superiores y 186 de la ley 5ª de 1992.

## 5. EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY 2434 DE 2024 Y SU PARÁGRAFO PRIMERO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO

El quinto y último cargo de inconstitucionalidad se dirige de forma *parcial* contra el artículo 10º de la Ley 2434 y su parágrafo 1º en la medida en que crea una falta disciplinaria contraria al debido proceso constitucional (artículo 29 superior).

Para una mejor comprensión del presente cargo, se transcribe a continuación el segmento acusado:

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

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

- Firma del notario desde que la escritura cuenta con la firma de todos los intervinientes: dos (2) días hábiles
- Cierre de escritura para un (1) díaa hábil a partir de la firma del notario.
- Expedición de las primeras copias de la escritura dos (2) días hábiles después del cierre de la escritura.

- PARÁGRAFO 1. El notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria. En los círculos notariales en los que existan dos (2) o más notarías y el notario asignado incumpla los términos, las entidades arriba mencionadas podrán solicitar un nuevo reparto dentro del mismo círculo. (Se destacan los enunciados objeto del presente cargo de inconstitucionalidad parcial).

Según el enunciado transcrito, los notarios que incumplan con los términos previsto en la parte inicial del artículo 10º “incurrirá[n] en falta disciplinaria”.

La anterior disposición vulnera el derecho fundamental a un debido proceso sancionatorio, en su modalidad disciplinaria, en la medida en que: (i) desconoce el principio de legalidad de las faltas, (ii) castiga comportamientos ajenos al sujeto disciplinado y (iii) impone una sanción irrazonable y desproporcional. Cada uno de estos vicios de inconstitucionalidad serán desarrollados a reglón seguido.

#### (i) Desconocimiento del principio de legalidad de las faltas disciplinarias:

De entrada, es preciso señalar que el derecho disciplinario, en tanto vertiente del derecho sancionatorio, se encuentra sometido al principio constitucional del debido proceso (artículo 29 de la Constitución)<sup>97</sup>. Por consiguiente, los sujetos disciplinables deben poder disfrutar de las garantías derivadas de aquella cláusula fundamental, entre las cuales se destaca el principio de legalidad<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> “[E]l derecho disciplinario constituye una forma de ejercicio de la potestad sancionadora del Estado y, como tal, debe estar fundado en principios y valores constitucionales y asegurar en todo momento la vigencia de los elementos propios de la garantía del debido proceso”, Corte Constitucional, sentencia C-692 de 2008.

<sup>98</sup> Así, “la persona investigada o juzgada disciplinariamente tiene derecho a gozar de las mismas garantías que estructuran el derecho penal, tales como el principio de legalidad y de favorabilidad”, Corte Constitucional, sentencia C-692 de 2008.

En lo pertinente, el principio de legalidad disciplinario implica la preexistencia de las normas que definen los comportamientos susceptibles de castigo y sus sanciones<sup>99</sup>. Según la Corte Constitucional:

“Como elementos constitutivos de la garantía del debido proceso en materia disciplinaria, se han señalado, entre otros, ‘(i) el principio de legalidad de la falta **y de la sanción disciplinaria**’ [...]”<sup>100</sup> (énfasis agregado).

Ahora bien, la legalidad de la pena consiste en la fijación previa del castigo o la consecuencia negativa que se sigue a la declaratoria de responsabilidad disciplinaria. En otras palabras, la legalidad de la pena exige la estipulación clara de las conductas reprochables *“así como las sanciones que se derivan como consecuencia”*.<sup>101</sup>

De tal manera lo entiende el precedente constitucional cuando establece que el respeto por el principio de legalidad en materia disciplinaria supone que las normas regulen “de manera clara y expresa”, entre otros aspectos, la gravedad de la sanción y su graduación, so pena de devenir inconstitucional:

“[S]on varios los aspectos normativos que debe regular de manera clara y expresa la norma sancionatoria: el grado de culpabilidad del agente (si actuó con dolo o culpa); (ii) la gravedad o levedad de su conducta (si por su naturaleza debe ser calificada como leve, grave o gravísima); y (iii) **la graduación de la respectiva sanción** (mínima, media o máxima según la intensidad del comportamiento)”.

Luego, si el precepto disciplinario “que contiene la conducta jurídicamente reprochable no permite definir tales aspectos, el mismo resulta contrario al principio de tipicidad y proporcionalidad y, por tanto, resulta inconstitucional”<sup>102</sup> (énfasis agregado).

---

<sup>99</sup> “[P]ara que una norma de carácter sancionador se repute constitucionalmente válida, es necesario que su texto sea preciso, esto es, que incluya los elementos esenciales del tipo como son la descripción de la conducta, la naturaleza de las sanciones, sus montos máximos y mínimos, así como los criterios de proporcionalidad que debe tomar en cuenta el juzgador al imponer en concreto el castigo” (énfasis agregado), Corte Constitucional, sentencia C-796 de 2004.

<sup>100</sup> “Sentencia T-1034 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto). En igual sentido, las sentencias C-310 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-555 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-1102 de 2005 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-330 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), entre otras”. Corte Constitucional, sentencia C-692 de 2008.

<sup>101</sup> “[H]a sostenido la Corte que, en virtud de dicho principio, las autoridades administrativas sólo pueden imponer sanciones en aplicación de normas preexistentes, en las que se consagran claramente las conductas que constituyen falta disciplinaria, así como las sanciones que se derivan como consecuencia” (énfasis agregado). Corte Constitucional, sentencia C-692 de 2008.

<sup>102</sup> Corte Constitucional, sentencia C-030 de 2012.

Por ello, en virtud del principio de legalidad aplicable al derecho disciplinario le corresponde al legislador señalar con detalle y claridad no sólo la conducta reprochable sino, también, la consecuencia jurídica o la sanción que acarreará su realización por el sujeto disciplinable<sup>103</sup>.

De no hacerlo, es decir, de guardar silencio sobre el castigo imponible, el ejercicio de su potestad punitiva deberá ser declarado inconstitucional, por vulnerar una garantía fundamental de los ciudadanos, y, en este caso, de quienes desempeñan funciones públicas.

Pues bien, en el caso concreto el segmento acusado del artículo 10º de la Ley 2434 de 2024 y su parágrafo 1º establecen una falta disciplinaria, pero omiten fijar la sanción o pena que acarreará su comisión.

En efecto, la expresión censurada nada dice sobre la gravedad de la conducta a la luz del estatuto disciplinario de los notarios (es decir, si se trata de una falta gravísima, grave o leve); ni menciona el tipo de sanción que podrán imponerse en los eventos donde se acredite su comisión (amonestación, destitución, suspensión, multa u otras); tampoco advierte la modalidad en la cual deberá realizarse la conducta para que resulte sancionable (a título de dolo, culpa gravísima, grave o leve) y guarda silencio sobre las eventuales circunstancias de dosificación punitiva. Todos los anteriores elementos hacen parte de principio de legalidad disciplinario en la medida en que aseguran la previsibilidad de la conducta y sus consecuencias jurídicas, como garantía del debido proceso constitucional.

No obstante, en el presente caso todos y cada uno de los requisitos mínimos de tipicidad sancionatoria fueron ignorados por el legislador. Así, de llegarse a conservar en el ordenamiento jurídico el segmento normativo acusado se convalidaría un ejercicio inconstitucional de la potestad punitiva estatal, el cual, en últimas, lesionaría de forma flagrante el debido proceso del particular disciplinable en estos eventos.

Por consiguiente, el segmento del artículo 10º de la Ley 2434 de 2024 y de su parágrafo 1º resultan inconstitucionales cuando establecen una falta disciplinaria sin el lleno de los requisitos que impone el debido proceso, en especial, el respeto por el principio de legalidad de las sanciones disciplinarias (artículo 29 de la Constitución).

---

<sup>103</sup> “[E]l principio de legalidad, ha precisado la Corte en innumerables fallos que comporta una de las conquistas más significativas del constitucionalismo democrático, en cuanto actúa a la manera de una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos, permitiéndoles conocer con anticipación las conductas reprochables y las sanciones que le son aplicables. A partir del citado principio, no es posible adelantar válidamente un proceso penal, disciplinario o de naturaleza sancionadora si el precepto-praeceptum legis- y su correspondiente consecuencia jurídica-sanctio legis- no se encuentran previamente definidos en la ley (énfasis agregado). Corte Constitucional C-796 de 2004.

(ii) **Violación del principio de responsabilidad personal y subjetiva en materia disciplinaria:**

Otra salvaguarda derivada del debido proceso (artículo 29 de la Constitución) consiste en el principio de responsabilidad personal o aquel según el cual la legitimidad de un reproche disciplinario radica en que constituye una consecuencia jurídica por el incumplimiento de los *propios* deberes funcionales.

Según la Corte Constitucional “el fundamento de la responsabilidad disciplinaria” se encuentra estipulado en los artículos 6° y 123 de la Carta Política”, en virtud de los cuales “todos los servidores públicos” y los particulares que despliegan funciones públicas “son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución, la ley y los reglamentos, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”<sup>104</sup>.

Entonces, el derecho disciplinario opera sólo ante el comprobado “incumplimiento de la función que desarrollan” quienes actúan en nombre del Estado<sup>105</sup> y, por consiguiente, se trata de un régimen de responsabilidad *subjetiva*, que castiga el comportamiento *individual* por haberse verificado con la intención de o la indiligencia suficiente para lesionar la buena marcha de la administración pública<sup>106</sup>.

Bajo tales premisas, la potestad legislativa para configurar cualquier régimen disciplinario se encuentra limitada por el fin que persigue<sup>107</sup> y por la autorización de sancionar, exclusivamente, aquellas conductas que defraudan las funciones asignadas a los servidores públicos o a los particulares que obran como tal:

**“[E]n materia disciplinaria, cualquiera que sea el régimen de que se trate, el legislador solo tiene atribución para estipular como falta aquellos comportamientos relacionados con las funciones asignadas a los servidores públicos y que afectan el**

---

<sup>104</sup> Sentencia C-796 de 2004.

<sup>105</sup> Ibid.

<sup>106</sup> En sentido contrario, la Constitución prohíbe cualquier modalidad de responsabilidad objetiva de los sujetos disciplinables, al sustraer la culpabilidad del juicio que se adelanta sobre su comportamiento: “la proscripción de la responsabilidad objetiva que acoge el régimen jurídico colombiano impone la restricción de sancionar la conducta por el sólo hecho de la ocurrencia del resultado y exige, en cambio, verificar la finalidad dolosa o culposa en la ejecución de la acción que se investiga”, Corte Constitucional, sentencia C-721 de 2015.

<sup>107</sup> “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. 2º 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”, Corte Constitucional, sentencia C-392 de 2019.

**cumplimiento de sus obligaciones**, siendo el desconocimiento de esos deberes funcionales el único criterio de imputación”<sup>108</sup> (énfasis agregado).

En el presente caso, las expresiones demandadas tanto del artículo 10º de la Ley 2434 como de su párrafo 1º castigan la ocurrencia de un resultado (el incumplimiento de los términos fijados para el trámite de escrituración de inmuebles) *haciendo abstracción del comportamiento del notario disciplinado*.

Lo anterior, por cuanto en la descripción de lo que pretende ser la “conducta disciplinable” se ignora que varias de ellas NO reflejan la conducta del notario, ni dependen del mismo o se encuentran bajo su control (y, por ende, escapan de su margen de acción).

Puntualmente, las siguientes etapas del trámite de escrituración fijado por el segmento acusado contemplan hechos o acciones ajenas al ámbito de control de los notarios públicos:

“• 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”.

Esta disposición le impone al notario “contactar a los interesados” en el trámite de escrituración para requerirles los documentos necesarios en tal diligencia y así poder imprimirle el impulso o avance necesario.

Sin embargo, **aquel contacto con los “interesados” puede frustrarse por circunstancias ajenas por completo al notario**: las personas interesadas en la escrituración pueden omitir contestar el requerimiento, las llamadas o los mensajes del notario, y si brindaron datos personales inexactos, su contacto puede resultar incluso imposible. En tales eventos, las etapas subsiguientes del trámite también se verán frustradas y con ello los términos de dicho procedimiento, en general, serán incumplidos necesariamente.

Con todo, la expresión acusada le reprocha al notario la ocurrencia de una situación que escapa de su control, y, no obstante, puede desembocar en la imposición de una sanción disciplinaria. En pocas palabras, la norma lo castiga por una conducta que, simple y llanamente, no cometió.

---

<sup>108</sup> Ibid. En igual sentido, la Corte Constitucional “ha manifestado que ‘Si la razón de ser de la falta disciplinaria es la infracción de unos deberes, para que se configure violación por su incumplimiento, el servidor público infractor sólo puede ser sancionado si ha procedido dolosa o culposamente’”, sentencia C-504 de 2007.

“• Citación de los afiliados para escrituración: tres (3) días hábiles **para firmar escritura, previa recepción de los documentos que la notaría solicite**” (énfasis agregado).

De nuevo la norma contempla una conducta diferente a la del notario como fundamento para el castigo disciplinario. En esta ocasión, dispone que los “afiliados” deberán ser citados y “firmar” la escritura dentro de tres días hábiles. No obstante, escapa del control del notario que tal circunstancia se verifique en la práctica, por cuanto carece de competencias para obligar a los usuarios a presentarse en su despacho dentro del término fijado.

Con todo, si aquellos no acuden a firmar el instrumento público, el notario deberá responder disciplinariamente.

“• 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”.

En esta ocasión, la redacción de la expresión acusada es susceptible de al menos dos interpretaciones: una según la cual el notario cuenta con cinco días para “remitir las escrituras” con el fin de que sean firmadas por ciertas partes; y otra que le impone el deber de reunir las firmas de algunos intervinientes dentro del mismo plazo.

En este último evento, la disposición compromete la responsabilidad disciplinaria del notario, de nuevo, por un hecho ajeno a su comportamiento como lo es que los intervinientes en la escritura pública respeten el término previsto para suscribir el instrumento.

Como puede verse, en al menos tres ocasiones la falta disciplinaria creada con el artículo 10º acusado y su parágrafo primero le reprocha a los notarios públicos sucesos ajenos a su conducta y los castiga por incumplir términos procesales sobre los cuales carecen de control integral.

La participación de los usuarios en la configuración del comportamiento descrito por la norma como una falta imputable al notario público resulta entonces contraria al debido proceso constitucional, por cuanto formula un reproche individual, y lo castiga, a pesar de que se trata de una situación fáctica en la cual concurre un número plural de personas y voluntades, violando con ello el principio responsabilidad individual y subjetiva del derecho sancionatorio estatal.

### (iii) Creación de una falta irrazonable y desproporcional:

Sin bien la Carta Política le otorga al legislador la competencia para definir el régimen disciplinario de los particulares que desarrollan funciones públicas (como ocurre con los notarios), “esta competencia la debe ejercer sin desconocer la vigencia de los principios que integran el derecho fundamental al debido proceso”<sup>109</sup>.

Entre ellos, el precedente constitucional destaca el principio de proporcionalidad “como una forma de control a la potestad sancionadora del Estado en esa área de la función pública, y como garantía del respeto a los derechos fundamentales del sujeto investigado”<sup>110</sup>. El mismo busca evitar excesos o abusos en el ejercicio de la facultad de configuración normativa en materia disciplinaria, de manera que el servidor o el particular no vea restringido sus derechos fundamentales de forma arbitraria por el poder punitivo estatal:

“[E]n lo que hace al principio de proporcionalidad, hay que señalar que, a partir de su conexidad con los principios de legalidad y tipicidad, el mismo busca que la conducta ilícita adoptada por el legislador no solo tenga un claro fundamento jurídico, sino que **permita su aplicación sin afectar irrazonablemente los intereses del potencial implicado o que tal hecho solo se presente en grado mínimo**, de manera que éste quede protegido ‘de los **excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa** o de la discrecionalidad atribuida a la administración’”<sup>111</sup> (negrilla fuera del texto original).

Ahora bien, en el presente caso las expresiones demandadas consideran como falta disciplinaria el incumplimiento de los “términos” fijados en las mismas disposiciones, términos que abarcan desde uno (1) hasta cinco (5) días hábiles, así:

- Dos (2) días hábiles para contactar a los interesados y realizar la solicitud de documentos.
- Tres (3) días hábiles para firmar escritura, previa recepción de los documentos que la notaría solicite.
- Cinco (5) días hábiles para la firma de los representantes legales de las personas jurídicas que intervienen en el instrumento.

---

<sup>109</sup> C-721 de 2015.

<sup>110</sup> Sentencia C-796 de 2004.

<sup>111</sup> Sentencia C-796 de 2004.

- Un (1) día hábil para “numerar las escrituras con la primera firma que tome el notario”.
- Dos (2) días hábiles para la “firma del notario desde que la escritura cuenta con la firma de todos los intervinientes”
- Un (1) día hábil para la firma del notario y el “cierre de escritura”.
- Dos (2) días hábiles para la “expedición de las primeras copias de la escritura”.

Si bien el procedimiento y los plazos estipulados abarcan en total 16 días hábiles, los términos de uno (1) y dos (2) días hábiles que contempla, en especial, resultan abiertamente desproporcionales si se tiene en cuenta que los notarios públicos del país no sólo tienen a su cargo la realización de escrituras públicas sobre compra venta de inmuebles destinados a la vivienda, sino que adicionalmente están llamados a realizar un sinnúmero adicional de trámites y diligencias, entre ellos de jurisdicción voluntaria por mandato legal.

Entonces, calificar como “falta disciplinaria” que un notario supere el término de ocho (8) horas de jornada laboral o, lo mismo, un (1) día hábil, en el desarrollo de su función pública constituye una medida punitiva desproporcional a la luz de los fines que persigue el servicio público notarial.

En efecto, el principio de proporcionalidad en materia sancionatoria disciplinaria exige “tanto la falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuadas a los fines de la norma”<sup>112</sup>, fines que coinciden con “(i) el cumplimiento de los deberes del cargo y (ii) el aseguramiento de los fines del Estado y de los principios de la función pública como la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad”<sup>113</sup>.

Así mismo, en sentencias como la C-125 de 2003 la Corte Constitucional señaló que para analizar la proporcionalidad de una falta disciplinaria es necesario evaluar: “(i) el grado de la afectación de la falta sobre los deberes del cargo del funcionario y sobre el cumplimiento de los fines del Estado y los principios constitucionales de la función pública, (ii) la gravedad de la sanción impuesta y (iii) la proporcionalidad entre ambas”<sup>114</sup>.

Pues bien, en el caso concreto se confirma la falta de proporcionalidad de la falta disciplinaria creada por conducto de las expresiones acusadas, teniendo en cuenta que:

---

<sup>112</sup> Corte Constitucional, sentencia C-125 de 2003.

<sup>113</sup> Corte Constitucional, sentencia C-721 de 2015.

<sup>114</sup> Ibid.

1. **La calidad del servicio público notarial no se mide en función de horas o días hábiles**, sino en el cumplimiento del marco legal y constitucional aplicable a los instrumentos públicos que autorizan o extienden los notarios (tal y como ocurre con los funcionarios judiciales cuando dictan sus providencias).
2. **Tampoco puede evaluarse la integridad de la fe pública** (el bien que distribuyen los notarios en la sociedad) **con base en el tiempo que le tomó extender una escritura**. Por el contrario, su fin y utilidad está asociada con la confianza que le imprime al tráfico jurídico y a la actividad negocial de los particulares y del Estado.
3. **El grado de afectación de la falta censurada sobre los deberes notario y el cumplimiento de los fines del Estado es mínimo**, en la medida en que incluso cuando se superen los estrechos términos fijados por la norma acusada, la escritura pública extendida conservará su plena validez y cumplirá con todos sus objetivos negociales.
4. **La gravedad de la sanción a imponer se desconoce**, por cuanto, como ya se demostró, las expresiones acusadas del artículo 10º y su parágrafo primero **vulneraron el principio de legalidad** al guardar silencio sobre el tipo de castigo que se le impondrá al notario que supere los plazos estipulados.

Sin embargo, como lo enseña la Corte Constitucional “Toda sanción es esencialmente gravosa para quien la sufre, independientemente de que al compararse con otras resulte más o menos onerosa”, lo cual implica en materia disciplinaria que desde la pena más leve (una amonestación) hasta la de mayor entidad (la destitución e inhabilidad) **implican restricciones sobre el derecho fundamental de los notarios a ejercer cargos y funciones públicas** (artículo 40.7 de la Constitución)<sup>115</sup>.

Entonces, al envolver la función notarial la administración de la fe pública y por representar su actividad una garantía para seguridad jurídica en los negocios públicos y particulares, calificar su comportamiento como “falta” por la mera superación de unos términos ostensiblemente estrechos (como un día hábil de ocho horas) las expresiones acusadas devienen inconstitucionales por vulnerar el principio de proporcionalidad contenido en el derecho fundamental a un debido proceso (art. 29 de la Constitución).

---

<sup>115</sup> Como lo advierte la Corte, incluso el mero, “llamado de atención y la amonestación escrita con anotación en la hoja de vida, constituyen sanciones disciplinarias en modo alguno pueriles si se tiene presente el efecto que producen en el ánimo y en la imagen del funcionario judicial, aparte de que las mismas pueden ser la base para las penas más graves consistentes en la suspensión y en la destitución del cargo” (Sentencia C- 591 de 1993).

Como ocurre con la actividad judicial, el respeto por los términos procesales no representa un fin en sí mismo, y la validez (o justicia) de las escrituras públicas (o las sentencias) no depende de las horas o los días que se invirtió en su elaboración.

Por el contrario, si el derecho disciplinario realmente vela por buen funcionamiento del Estado y, en este caso, del servicio público notarial, entonces la evaluación de su calidad, y la confianza que transmite entre el conglomerado la “firma” del notario, no puede vincularse a unos criterios de temporalidad caprichosos como los previstos por las normas censuradas.

Así las cosas, la falta disciplinaria en cuestión resulta contraria al debido proceso por su carácter abiertamente desproporcional y la carencia de alguna racionalidad en castigar un comportamiento *inocuo* para la buena marcha o el funcionamiento del servicio público en cuestión. Por lo tanto, se reitera aquí la necesidad de declarar su inexecutable con efectos generales.

#### IV. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD

Según la hermenéutica vigente del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, las acciones de inconstitucionalidad deben cumplir con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. A continuación, se acredita el cumplimiento de cada uno de estos requisitos para cada uno de los cargos presentados.

##### **1) Requisito de claridad**

La jurisprudencia constitucional señala que implica, de una parte, que las palabras usadas sean inteligibles y, de otra, que la presentación de los argumentos tenga un orden que permita identificar su alcance. Es decir, el argumento “debe seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa”<sup>116</sup>.

En este sentido, cada uno de los cargos expuestos en la presente acción de inconstitucionalidad cumplen con el requisito de claridad, como se pasa a exponer a continuación:

Cargo	Justificación
Falta de análisis del impacto fiscal	Este cargo cumple con el requisito de claridad toda vez que se hizo la exposición de los argumentos de manera tal que el lector puede comprender fácilmente su configuración en el caso concreto. Así, con una redacción lógica, se demostró la importancia del análisis de impacto fiscal por parte del legislador y la omisión de esta exigencia en el procedimiento que desembocó con la aprobación de la Ley 2434 de 2024.
Violación del principio democrático por la pretermisión de debates	El requisito de claridad también se satisface en este caso, pues se expusieron los motivos por los cuales tres disposiciones de la Ley 2434 carecieron de los cuatro debates reglamentarios en su aprobación. Tal exposición se efectuó de manera ordenada siguiendo una estructura lógica en el escrito. Entonces, cuenta con un hilo conductor que le permite al lector identificar cuál es el problema que se identifica, las razones que respaldan los argumentos y la solicitud que se plantea.

<sup>116</sup> Sentencia C – 551 de 2019.

Violación al principio de unidad de materia	El cargo cumple con el requisito de claridad por cuanto se hizo una exposición de los argumentos de manera clara y con un orden que le permite al lector entender el alcance de este principio y las razones por las cuales el artículo 10º (y su párrafo 1º) de la Ley 2434 de 2024 lo desconocieron flagrantemente.
Violación al principio de consecutividad e identidad flexible	El requisito de claridad se considera cumplido pues se efectuó la exposición de los argumentos de manera clara y directa, con un lenguaje sencillo, permitiendo al lector comprender por qué el artículo 10º de la Ley 2434 de 2024 viola el principio de consecutividad e identidad flexible.
Violación del debido proceso por el artículo 10º y su párrafo primero (parcial)	El cargo también respeta la exigencia de claridad, en la medida en que enuncia el contenido normativo de la falta disciplinaria acusada, y acredita cómo vulnera el derecho fundamental al debido proceso por quebrantar el principio de legalidad, la garantía de responsabilidad personal y subjetiva y el mandato de proporcionalidad en los tipos y las penas disciplinarias.

## 2) Requisito de certeza

Según la Corte Constitucional, la finalidad de este requisito consiste en verificar que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente<sup>117</sup>. Así las cosas, todos y cada uno de los cargos expuestos en la presente acción de inconstitucionalidad cumplen con el requisito de certeza, como se pasa a explicar:

Cargo	Justificación
Falta de análisis del impacto fiscal	A partir de los argumentos expuestos en este cargo, resulta claro que esta acción se dirige contra una proposición real y existente como lo es la Ley 2434 de 2024.

<sup>117</sup> Ibidem.

Violación al principio democrático por la pretermisión de debates	Los argumentos sobre la constitucionalidad recaen sobre normas ciertas, a saber, los artículos 10,11 y 12 de la Ley 2434 de 2024.
Violación al principio de unidad de materia	La lectura del cargo permite identificar que la exposición de argumentos va dirigida contra el artículo 10º de la ahora Ley 2434 de 2024, siendo aquella proposición jurídica real y existente.
Violación al principio de consecutividad e identidad flexible	También se cumple por cuanto el cargo se dirigió contra el artículo 10º de la Ley 2434 de 2024, el cual representa una norma válida y existente.
Violación del debido proceso por el artículo 10º y su párrafo primero (parcial)	Nuevamente se trata de un requisito satisfecho por la presente demanda, toda vez que se dirige contra un enunciado existente dentro del contenido normativo de la disposición acusada, este es, la falta disciplinaria que consagra por desconocimiento de ciertos términos procesales.

### 3) Requisito de especificidad

Según la jurisprudencia constitucional, este requisito impone que el demandante mencione razones que evidencien la existencia de una oposición objetiva entre la disposición demandada y el texto constitucional y, además exige que desarrolle un argumento puntual que pueda demostrar una violación, más allá de afirmaciones genéricas<sup>118</sup>.

En el presente caso, cada uno de los cargos presentados en esta acción de inconstitucionalidad cumple con el requisito de especificidad, como se detallará a continuación:

---

<sup>118</sup> Ibidem.

Cargo	Justificación
Falta de análisis del impacto fiscal	Al momento realizar un contraste entre el trámite legislativo de la ahora Ley 2434 de 2024 y las disposiciones constitucionales aplicables en la materia, resulta claro que el Congreso de la República incumplió el requisito de efectuar un análisis material del impacto fiscal derivado de la aprobación de aquel estatuto. Por lo tanto, el requisito de especificidad se encuentra satisfecho.
Violación al principio democrático por la pretermisión de debates	El cargo también es específico, por cuanto se limita a demostrar que los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 2434 acusada, fueron aprobados sin cumplir con el requisito de haberlos sometido previamente al menos a cuatro debates, dada su naturaleza de ley ordinaria.
Violación al principio de unidad de materia	La lectura del cargo permite identificar que con la exposición de los argumentos se acredita una oposición objetiva entre la Constitución y el artículo 10º censurado, por cuanto este último desconoce el mandato de unidad de materia que constriñe al legislador.
Violación al principio de consecutividad e identidad flexible	La demanda también acredita la manera específica la forma en la cual el artículo 10º de la Ley 2434 desconoce el principio de consecutividad e identidad flexible, teniendo en cuenta su “aparición” durante el último debate y su falta de conexidad con los objetivos iniciales y las diferentes versiones que tuvo el entonces proyecto de ley durante su tránsito legislativo.
Violación del debido proceso por el artículo 10º y su parágrafo primero (parcial)	Este cargo emerge específico, toda vez que cuestiona la constitucionalidad de una expresión normativa en virtud de la cual se creó una falta disciplinaria en contravención de los principios de legalidad, responsabilidad subjetiva y proporcionalidad que rigen la facultad de configuración normativa del Congreso de la República.

#### 4) Requisito de pertinencia

Alude a la necesidad de que los argumentos presentados por el peticionario sean de naturaleza constitucional y no consideraciones puramente legales y doctrinarias<sup>119</sup>. Esto con el fin de evitar que la acción de inconstitucional sea usada para resolver problemas particulares con intereses subjetivos<sup>120</sup>.

En el caso bajo examen, todos los cargos expuestos en esta acción pública de inconstitucionalidad cumplen con el requisito de pertinencia, como se explica enseguida:

Cargo	Justificación
Falta de análisis del impacto fiscal	Este argumento demostró que la Ley 2434 de 2024 resulta contraria al artículo 7º de la Ley Orgánica 819 de 2003 y el artículo 334 Superior, toda vez que su trámite legislativo desconoció el requisito de llevar a cabo el análisis de impacto fiscal requerido por estas disposiciones.
Violación al principio democrático por la pretermisión de debates	Con este cargo se demostró que la Ley 2434 de 2024 resulta contraria a los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 157 y 160 de la Constitución política, así como los artículos 147, 123.5 y 5º de la Ley 5ª de 1992.
Violación al principio de unidad de materia	Este cargo expuso de manera clara que el artículo 10º de la Ley 2434 de 2024 violó el principio de unidad de materia y, por ende, resulta contrario a los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, así como el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992.
Violación al principio de consecutividad e identidad flexible	Quedo probado que el artículo 10ª de la Ley 2434 de 2024 vulneró el principio de consecutividad e identidad flexible, contenido en los artículos 157 y 160 de la Constitución Política, así como el artículo 186 de la ley 5ª de 1992.

<sup>119</sup> Sentencia C-243 de 2012.

<sup>120</sup> Sentencia C-551 de 2019.

Violación del debido proceso por el artículo 10º y su parágrafo primero (parcial)	Este cargo también se basó en argumentos y normas de carácter constitucional (no legal ni doctrinario); se dirige en contra de una norma que vulnera el derecho fundamental al debido proceso, reconocido en el artículo 29 de la Constitución.
---	---

### 5) Requisito de suficiencia

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional señaló que una demanda será suficiente si plantea argumentos que, aunque no sean totalmente convincentes, generan al menos una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma, lo que justifica un pronunciamiento de la Corte. En sus palabras:

“[L]a suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prima facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, sí despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”<sup>121</sup>.

Así las cosas, los cargos ahora presentados cumplen con este requisito, como se pasa a demostrar:

Cargo	Justificación
Falta de análisis del impacto fiscal	El argumento resulta suficiente en tanto expuso de manera detallada cada uno de los debates legislativos y lo que en su interior se discutió, para demostrar que el Congreso de la República omitió analizar de forma sustancial el probable impacto fiscal del entonces proyecto de ley. Posteriormente, se señalaron las razones constitucionales y jurisprudenciales por las cuales esta omisión deriva en la inconstitucionalidad de la ahora Ley 2434 de 2024.

<sup>121</sup> Sentencia C-1052 de 2001.

<p>Violación al principio democrático por la pretermisión de debates</p>	<p>En este cargo se presentaron argumentos suficientes para considerar quebrantado el principio democrático, por cuanto, luego de un minucioso análisis del trámite legislativo, se demostró que los artículos 10,11 y 12 de la Ley 2434 de 2024 fueron aprobados sin el número de debates requeridos por la Constitución para su promulgación como ley de la república.</p>
<p>Violación al principio de unidad de materia</p>	<p>Los argumentos frente a este cargo resultan suficientes en la medida que se expuso con detalle el contenido de las ponencias y todos los debates llevados a cabo durante el trámite legislativo, para concluir que el artículo 10º y su párrafo primero rompen con el principio de unidad de materia en tanto se refiere a temáticas sin ninguna conexión con el objeto de la ley, violando así las normas constitucionales.</p>
<p>Violación al principio de consecutividad e identidad flexible</p>	<p>Resulta suficiente el desarrollo de este argumento, por cuanto se pudo constatar que la modificación del artículo 10º previsto en el texto del proyecto de ley original, resultó contraria al principio de consecutividad e identidad flexible, pues no versa sobre ninguna de las temáticas debatidas en desde el primer debate legislativo, y, adicionalmente, carece de una relación estrecha, clara y evidente con la finalidad de la Ley 2434.</p>
<p>Violación del debido proceso por el artículo 10º y su párrafo primero (parcial)</p>	<p>Por último, la demanda emerge suficiente en este punto, dado que acredita el desconocimiento de tres facetas básicas del derecho fundamental al debido proceso (a saber, los principios de legalidad, responsabilidad subjetiva y proporcionalidad) aplicables al ejercicio de la potestad punitiva por parte del Congreso de la República.</p>

## V. PRETENSIONES

Por las razones expuestas, de manera respetuosa le solicito a la Honorable Corte Constitucional:

1. Declare inexecutable en su totalidad de la Ley 2434 de 2024 por haber sido aprobada en abierto desconocimiento del requisito de análisis de impacto fiscal exigido por la Ley Orgánica 819 de 2003 y el artículo 334 de la Constitución.
2. Si la anterior pretensión no resulta acogida, de forma subsidiaria le solicito que declare inexecutable los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024 por haber sido aprobados sin el número de debates requeridos por los artículos 157 y 160 de la Constitución, junto con los artículos 147, 123.5 y 5º de la Ley 5ª de 1992.
3. En caso de no prosperar la anterior petición, le solicito a este Tribunal declarar inexecutable de forma parcial el artículo 10º de la Ley 2434 de 2024 por desconocer el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución, y el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992.
4. De igual forma, le solicito declarar la violación de los principios de consecutividad e identidad flexible con la aprobación del párrafo 1º (parcial) del artículo 10º de la Ley 2434 de 2024, según lo previsto en los artículos 157 y 160 de la Constitución y 186 de la Ley 5ª de 1992.
5. Finalmente, de manera subsidiaria también, le solicito declarar inexecutable los enunciados del artículo 10º (y su párrafo primero) de la Ley 2434 de 2024, por medio de los cuales se creó una falta disciplinaria en contra de los notarios públicos, por vulnerar el derecho fundamental a un debido proceso (artículo 29 de la Constitución).

## VI. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

En virtud del artículo 241.4 superior, la Corte Constitucional es competente para conocer de la acción pública de inconstitucionalidad:

*“A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: [...]*

*4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.*

## VII. OPORTUNIDAD PROCESAL

La presente acción de inconstitucional se presenta dentro del término establecido en el artículo 242 de la Constitución, así:

*“Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:*

*1. Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública.*

*[...] 3. Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”.*

Pues bien, la Ley 2434 de 2024 fue publicada el día en el Diario Oficial No. No. 52.934 del 8 de noviembre de 2024 y la demanda se instauró dentro del año posterior fijado por el artículo 242 recién expuesto.

## VIII. PRUEBAS

Le solicito a la Corte tener como pruebas documentales las Gacetas del Congreso mencionadas en la demanda, las cuales pueden consultarse en el siguiente vínculo:

<https://drive.google.com/drive/folders/161fedckpMfAJvNhggS5oCOg9YlyivgTE?usp=sharing>

Así mismo, le solicito tener como pruebas los videos de las sesiones del Congreso de la República, publicadas por la misma autoridad, y obrantes en la página web: Youtube.com, tal y como fueron mencionados en los pies de páginas No. 23, 49, 50, 79 y 80 de la demanda.

## IX. NOTIFICACIONES

Recibiré notificaciones en la Secretaría de esta Corporación, y en el correo electrónico: [manuelpaezramirez03@gmail.com](mailto:manuelpaezramirez03@gmail.com), celular 3104478779, dirección: transversal 22ª #60-37, Bogotá D.C.

Con el debido respeto de las/los Honorables Magistradas/os,



**MANUEL PÁEZ RAMÍREZ**

C.C. 80.760115 de Bogotá

T.P. 160.314 del C. S. de la J.