Sentencia C-408/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE CREA UN APOYO ECONOMICO TEMPORAL A LOS TRABAJADORES DE LAS NOTARIAS DEL PAIS-Exequibilidad

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DECLARATORIO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Alcance

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Hechos sobrevinientes que constituyen grave calamidad pública

A la luz del artículo 215 de la Constitución, el estado de emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Presupuestos formales y materiales

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de finalidad

El juicio de finalidad está previsto por el artículo 10 de la LEEE. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de conexidad material

El juicio de conexidad material está previsto en los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE. Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de

excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente y (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de motivación suficiente

El juicio de motivación suficiente ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de ausencia de arbitrariedad

El juicio de ausencia de arbitrariedad tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de intangibilidad

El juicio de intangibilidad parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no contradicción específica

El juicio de no contradicción específica tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas

en los decretos legislativos: (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de emergencia económica, social y ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 48 y 50 de la LEEE.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de incompatibilidad

El juicio de incompatibilidad, según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de necesidad

El juicio de necesidad, previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de proporcionalidad

El juicio de proporcionalidad, que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis.

El juicio de no discriminación, el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE, exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

DECRETOS DE DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Parámetro de validez constitucional

SERVICIO NOTARIAL-Carácter público

FUNCION NOTARIAL-Regulación constitucional/FUNCION NOTARIAL-Regulación por legislador

FONDO CUENTA ESPECIAL DE NOTARIADO-Aporte económico temporal a los trabajadores de las notarías

(…) con la creación y diseño del aporte económico temporal a los trabajadores de las notarías: i) se respeta la destinación específica de los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado en cuanto se pretende garantizar la prestación del servicio público notarial; y ii) los recursos benefician ese mismo sector en tanto están destinados a los trabajadores de las notarías siempre que el notario se postule para acceder al beneficio temporal.

FONDO CUENTA ESPECIAL DE NOTARIADO-Naturaleza/FONDO CUENTA ESPECIAL DE NOTARIADO-Destinación de aportes

(…) la destinación de los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado en tiempos de normalidad, “gira en torno a tres ejes del orden legal: (i) mejorar las condiciones económicas de los Notarios de insuficientes ingresos, (ii) propender por la capacitación de los Notarios y (iii) la divulgación del derecho notarial, y en desarrollo de dicha finalidad, el apoyo para aquellos notarios que puedan verse afectados por situaciones graves que pongan en riesgo la prestación del servicio público notarial, derivado de circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor, financiación de los concursos para el ingreso a la Carrera Notarial; la adecuación del archivo notarial; y la impresión y distribución de los folios de registro civil.”

FONDO CUENTA ESPECIAL DE NOTARIADO-Administración

En conclusión, el Fondo Cuenta Especial de Notariado, es administrado por la Superintendencia de Notariado y Registro, con la asesoría de un Consejo integrado por el Ministro de Justicia y del Derecho y un notario de tercera categoría; sus recursos provienen de las contribuciones de naturaleza parafiscal que realizan los notarios y los mismos están

destinados a (i) mejorar las condiciones económicas de los notarios de insuficientes ingresos; (ii) capacitar a los notarios; (iii) divulgar el derecho notarial; (iv) apoyar a notarios que con ocasión de caso fortuito o fuerza mayor vean afectada gravemente la prestación del servicio; (v) la financiación de los concursos para el ingreso a la Carrera Notarial; (vi) la adecuación del archivo notarial y (vi) la impresión y distribución de los folios de registro civil. Teniendo claro lo anterior, pasa la Sala a desarrollar el juicio de necesidad.

FONDO CUENTA ESPECIAL DE NOTARIADO-Contribuciones parafiscales

POTESTAD TRIBUTARIA DEL LEGISLADOR-Posibilidad de variar destinación de recursos parafiscales

DERECHO A LA IGUALDAD-No todo trato desigual conlleva discriminación

Referencia: Expediente RE-332

Revisión del Decreto Legislativo 805 de 2020, "[p]or medio del cual se crea un aporte económico temporal de apoyo a los trabajadores de las notarías del país en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica."

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El 6 de mayo de 2020, mediante Decreto 637, el Presidente de la República declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término treinta (30) días, con el fin de conjurar la calamidad pública que afecta al país por causa del virus SARS-CoV-2 que genera la enfermedad por coronavirus COVID-19.

1. En desarrollo de la anterior norma de excepción, el Presidente de la República expidió el Decreto legislativo 805 de 2020, "[P]or medio del cual se crea un aporte económico temporal de apoyo a los trabajadores de las notarías del país en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica."

1. Mediante comunicación del 5 de junio de 2020, el Presidente remitió a la Corte Constitucional copia del Decreto legislativo 805 de 2020 para lo de su competencia. La Sala Plena de la Corte procedió a efectuar el reparto, correspondiéndole el proceso a quien actúa como ponente, a cuyo Despacho fue allegado el referido decreto el 16 de junio siguiente.

1. La Magistrada sustanciadora, en Auto del 19 de junio de 2020 avocó el conocimiento del proceso. En la providencia: (i) ofició a la Secretaría General del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a fin de que presentara los argumentos que, en su criterio, justifican la constitucionalidad de la norma adoptada; y (ii) formuló un cuestionario al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Superintendencia de Notariado y Registro con respecto a las medidas formuladas en el decreto legislativo, su alcance, justificación y limitaciones.

1. Ante la falta de respuesta, mediante Auto del 7 de julio de 2020, se requirió a las autoridades mencionadas para que se pronunciaran sobre las pruebas decretadas en el Auto proferido el 19 de junio de 2020.

1. El 13 de julio de 2020, la Secretaría General envió la intervención presentada por la

Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República en conjunto el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Superintendencia de Notariado y Registro.

1. Una vez recibidas las pruebas anteriores, el proceso se fijó en lista el 22 de julio, por el término de cinco días, a efectos de permitir que la ciudadanía pudiera intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 805 de 2020. Igualmente se invitó a participar a algunas entidades públicas o privadas que podrían rendir un concepto técnico sobre la norma sometida a consideración.2 Vencido el término de fijación en lista, se corrió traslado al Procurador General de la Nación quien presentó su concepto el 13 de agosto de 2020.

1. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a realizar el estudio de constitucionalidad del Decreto Legislativo 805 de 2020.

II. TEXTO DE LA NORMA BAJO EXAMEN

1. A continuación, se transcribe el texto de los artículos del decreto legislativo que se revisa:3

“MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

(4 JUN 2020)

“Por medio del cual se crea un aporte económico temporal de apoyo a los trabajadores de las notarías del país en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las atribuciones que le confieren en el artículo 215 de la

Constitución Política de Colombia, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en

desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, “Por el

cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional’, […]

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Crear por el término de cuatro (4) meses, con cargo a los recursos del Fondo Cuenta Especial del Notariado administrado por la Superintendencia de Notariado y Registro, un apoyo económico para todas las Notarías del país, que se postulen y cumplan con los requisitos de los artículos 3 y 4 del presente Decreto, destinado al cumplimiento de sus obligaciones laborales, con el objeto de proteger el empleo de los trabajadores que prestan sus servicios en las Notarías del país, en razón de la efectos generados con ocasión de la enfermedad Coronavirus COVID-19.

Parágrafo: El apoyo económico de que trata el presente artículo será financiado con la adición presupuestal a la apropiación de la presente vigencia de la Superintendencia de Notariado y Registro, que gestionará el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de los saldos en cuentas SCUN del Fondo Cuenta Especial de Notariado.

Artículo 2. Cuantía del apoyo económico. El valor del apoyo económico al que tendrá derecho cada Notario corresponde al cuarenta por ciento (40%) del valor de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente SMLMV para cada uno de los empleados de la Notaría. Para efectos de este apoyo económico se entenderán por empleados los trabajadores dependientes por los cuales el Notario cotiza al sistema general de seguridad social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y, a los cuales, para el mes de otorgamiento del apoyo económico, no se les haya aplicado la novedad de suspensión temporal de contrato de trabajo o de licencia no remunerada. Asimismo, se entenderá que el “número de empleados” corresponde al menor valor entre: (i) el número de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al mes de abril de 2020 o (ii) el número de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al mes inmediatamente anterior a aquel en el que se otorgue el apoyo económico, o (iii) el número de empleados que se mantendrán en el mes correspondiente al otorgamiento de este apoyo económico, certificado por el correspondiente contador público.

Artículo 3. Beneficiarios del apoyo económico. Podrán ser beneficiarios del apoyo económico de que trata este Decreto los trabajadores de las notarías que se encuentren relacionados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), y cuyos notarios:

1. Se encuentren al día con las obligaciones consagradas en el Decreto 2148 de 1983, compilado en el Decreto 1069 de 2015, respecto de la presentación de informes estadísticos y los recaudos, aportes y cuotas que correspondan al mes inmediatamente anterior al momento de la solicitud del respectivo apoyo económico.

2. Se encuentren al día en los pagos correspondientes al sistema general de seguridad social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) al mes inmediatamente anterior al de la solicitud.

Parágrafo: No podrán acceder a este apoyo económico los empleados de las notarías que se encuentren en cualquiera de las siguientes condiciones:

1. Se encuentre en situación de suspensión de prestación del servicio.

2. Haya sido beneficiado con el subsidio de que trata el Decreto 639 del 8 de mayo, modificado por el Decreto 677 del 19 de mayo de 2020.

Artículo 4. Procedimiento de Postulación para la obtención del apoyo económico. Los notarios que cumplan con los requisitos del artículo 3 del presente Decreto y que quieran ser beneficiados por este apoyo económico, deberán presentar solicitud suscrita por el Notario en la que manifieste la intención de ser beneficiario del apoyo económico de que trata el presente decreto, ante el Consejo Asesor del Fondo Cuenta Especial de Notariado, solicitud en la que se allegue la siguiente información:

1. Notaría a su cargo.

2. Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al mes inmediatamente anterior a aquel en el que se otorgue el apoyo económico en la que conste el número de empleados dependientes reportados por el notario al Sistema General de Seguridad Social, con un ingreso base de cotización de al menos un salario mínimo legal mensual vigente. Para el caso puntual de la planilla correspondiente al mes de abril, sólo serán tenidas en cuenta las planillas presentadas antes del 31 de mayo de 2020.

3. Certificación expedida por el Notario en la que se señale el número de empleados dependientes que se mantendrán durante el mes correspondiente al otorgamiento del apoyo económico.

4. Copia de los comprobantes de pago de nómina a los empleados relacionados en la planilla Integrada de Aportes (PILA) a que refiere el numeral 2 del presente artículo.

5. Declaración expresa de que los recursos solicitados y efectivamente recibidos serán, única y exclusivamente, destinados al pago de los salarios de los empleados formales del notario.

6. Certificado de cuenta bancaria cuyo titular sea el notario, en la cual se consignarán los recursos de que trata el presente Decreto.

Parágrafo 1: Para que el notario pueda beneficiarse nuevamente del beneficio de que trata el presente Decreto, se requiere que, junto con la solicitud, allegue certificación expedida por

Contador Público, en la que se indique que los recursos asignados con anterioridad en virtud de este apoyo fueron destinados en su integralidad al pago de las obligaciones laborales hacia sus empleados.

Parágrafo 2: Los Notarios que reciban el apoyo de que trata el presente Decreto Legislativo sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin o los que lo reciban de forma fraudulenta, o lo destinen a fines diferentes a los aquí establecidos, incurrirán en las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a las que hubiere lugar. Para los efectos de la responsabilidad penal, en todo caso, se entenderá que los documentos presentados para la postulación para la obtención del beneficio de que trata el presente Decreto Legislativo, así como los recursos del aporte del Fondo que reciban los beneficiarios, son de naturaleza pública.

En caso de verificarse el incumplimiento de uno de los requisitos con ocasión de los procesos de fiscalización de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, ésta deberá informar a la Superintendencia de Notariado y Registro de dicho incumplimiento, quien adelantará el proceso de cobro coactivo en contra de aquellos Notarios que reciban el beneficio de manera improcedente. Para estos fines se aplicará el procedimiento y las sanciones establecidos en el Estatuto Tributario para las devoluciones improcedentes. La UGPP guardará un registro de los trabajadores que hayan sido beneficiados por el apoyo de que trata el presente Decreto Legislativo.

Artículo 5. Análisis de la postulación y otorgamiento. El Consejo Asesor del Fondo Cuenta Especial de Notariado establecerá el proceso para el análisis de las postulaciones a este beneficio. En todo caso, se deberá observar lo siguiente:

1. Con la postulación al apoyo económico entiende que el notario declara bajo la gravedad del juramento la veracidad de la información remitida al Consejo Asesor del Fondo Cuenta Especial de Notariado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, 117 y 125 del Decreto 2148 de 1983 compilado en el Decreto 1069 de 2015, por lo que cualquier error o falsedad lo harán susceptible de las acciones judiciales, administrativas y disciplinarias a que hubiere lugar.

2. El Consejo Asesor del Fondo Cuenta Especial de Notariado señalará el proceso de verificación del cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento de que trata el artículo 3 del presente Decreto.

3. El apoyo económico de que trata este Decreto se consignará únicamente en la cuenta bancaria señalada por el Notario de la cual sea titular.

Parágrafo 1. El cumplimiento del procedimiento descrito en el presente artículo permitirá la obtención de un apoyo mensual. El apoyo económico podrá ser solicitado hasta por cuatro (4) ocasiones y su desembolso se realizará en los meses de junio, julio, agosto y septiembre de 2020. El notario deberá cumplir, en cada caso, con el procedimiento descrito ·en el presente artículo. I

Parágrafo 2. El acto de postularse implica la aceptación, por parte del notario, de las condiciones bajo las cuales se otorga el apoyo de que trata este Decreto Legislativo. La simple postulación no implica el derecho concedido a recibir el apoyo económico.

Parágrafo 3. Aquellos notarios que reciban uno o más apoyo de los que trata el presente Decreto Legislativo, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin y no lo informen a la autoridad competente, o las reciban de forma fraudulenta, o los destinen a fines diferentes a los aquí establecidos, incurrirán en las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a las que hubiere lugar.

Parágrafo 4. Cuando el número de empleados reportado por el notario en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y en la certificación de pago de nómina, ambas correspondientes al mes para el cual se otorgó el apoyo económico, sea inferior al número de empleados con base en el cual se otorgó el beneficio, el notario deberá restituir la diferencia al Fondo Cuenta Especial para Notariado administrado por la Superintendencia de Notariado y Registro, dentro de los diez (10) días siguientes al pago de la planilla a la que aquí se hace referencia. En caso de no hacerlo, la Superintendencia de Notariado y Registro iniciará el proceso de cobro coactivo a efectos de que se restituya dicha suma al Fondo, sin perjuicio de las acciones disciplinarias a que pueda haber lugar.

Artículo 6. Temporalidad del apoyo económico. El apoyo económico de que trata el presente decreto, estará vigente por los meses de junio, julio, agosto y septiembre de 2020.

Los beneficiarios sólo lo podrán solicitar, por una vez mensualmente y hasta por un máximo total de cuatro (4) veces.

Artículo 7. Inembargabilidad de los recursos. Los recursos correspondientes al apoyo económico del que trata el presente decreto, serán inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se disperse el aporte, No obstante, en cualquier momento, se podrán aplicar los descuentos previamente autorizados por el beneficiario a terceros.

Parágrafo 1: El apoyo económico de que trata el presente decreto será tratado como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional en materia del impuesto sobre la renta y complementarios, para el notario.

Parágrafo 2: Estarán exentos del gravamen a los movimientos financieros el traslado de los recursos correspondientes a los apoyos económicos de los que trata el artículo 1 del presente Decreto entre las entidades financieras y los beneficiarios.

Artículo 8. Vigencia y modificaciones. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá D.C., a los 4 de junio 2020."

III. PRESENTACIÓN GENERAL DE LAS INTERVENCIONES

1. La mayoría de las entidades convocadas y demás participantes dentro del proceso de revisión coincidieron en solicitar la exequibilidad del Decreto Legislativo 805 de 2020, pues consideran que además de cumplir con los requisitos formales y materiales, tiene por objeto impedir la extensión del desempleo de los trabajadores de notarías, ocasionado por el impacto que ha tenido en la economía las medidas de confinamiento tendientes a evitar el contagio del COVID-19.4

1. No obstante, los notarios intervinientes y la ciudadana Gabriela Dayan Silva Fiagá estiman que el decreto analizado debe ser declarado inexequible por cuanto: (i) ya existe en el ordenamiento jurídico normativa que le otorga subsidios a los notarios; y, (ii) el Gobierno nacional no puede disponer de los recursos del Fondo Cuenta Especial del Notariado en razón

a que la fuente es de orden privado. Además, la Unión Colegiada del Notariado Colombiano pidió “modular” el fallo para que el decreto sea declarado exequible, pero se ordene al Gobierno inyectar recursos al Fondo Cuenta. Por último, la Universidad Externado considera que para poder acceder al beneficio se debería exigir a los notarios una certificación por parte de contador público que dé cuenta de la disminución de los ingresos.

1. Pasa ahora la Sala a resumir los principales argumentos de cada intervención.5

1. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio de Justicia y del Derecho y Superintendencia de Notariado y Registro

1. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República justifica la adopción y la compatibilidad de las medidas contenidas en el decreto legislativo con la Constitución y el cumplimiento de los requisitos tanto formales como materiales previstos en la Ley estatutaria de estados de excepción. En ese sentido, solicita que se declare su exequibilidad.

1. La intervención se divide en cuatro partes. En la primera, se realiza un resumen de las motivaciones que llevaron al Gobierno nacional a declarar el estado de excepción mediante el Decreto 637 de 2020. Esto, teniendo en cuenta, de una parte, el crecimiento exponencial, imprevisible e incierto del contagio del virus COVID-19 en nuestro país lo que ha implicado la adopción de medidas de aislamiento preventivo obligatorio, y de otra, las afectaciones agravadas en la economía, inesperadas e inusuales que han conllevado un impacto negativo en el empleo en diferentes sectores. En concreto, la disminución de los usuarios del servicio público notarial, lo que en su concepto ha puesto en riesgo los empleos de los trabajadores de las notarías.6

1. En la segunda, elabora un resumen del contenido del articulado del Decreto legislativo 805 de 2020.7 En la tercera, desarrolla los requisitos formales y materiales que debe cumplir un decreto legislativo proferido en un estado de excepción de conformidad con la Constitución, la legislación estatutaria e internacional y la jurisprudencia constitucional.8

1. En la cuarta, corrobora el cumplimiento de los requisitos formales y materiales del decreto legislativo examinado. En cuanto a los formales constata que: i) se expidió en desarrollo del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 que declaró el Estado de emergencia económica social y ecológica en todo el territorio nacional por treinta días; ii) fue emitido por el Gobierno nacional y lleva la firma del Presidente de la República y la de todos los ministros; iii) se profirió el 4 de junio de 2020, es decir, dentro de la vigencia del estado de excepción; iv) se

encuentra debidamente motivado en los considerandos que justifican su expedición; v) se aplica en todo el territorio nacional; y vi) no dispone medidas tributarias que impliquen una limitación temporal en su contenido.9

1. En lo relacionado con los requisitos materiales, la Secretaría Jurídica concluye en su escrito que: i) cumple con conexidad interna porque al citar la parte motiva del Decreto legislativo 805 de 2020 se observan considerandos que tienen relación directa con la creación del aporte económico temporal a los trabajadores de las notarías y de su financiación a través de los recursos del Fondo Cuenta Espacial de Notariado.10 ii) Supera el juicio de conexidad externa por cuanto el apoyo económico transitorio está relacionado con las motivaciones de crisis económica y desempleo que dieron origen a la declaratoria del estado de emergencia, en tal sentido, se pretende conjurar los efectos con alivios para proteger los empleos de los trabajadores de las notarías.11 iii) Satisface el criterio de finalidad ya que la medida del decreto examinado está destinada a mitigar los efectos de la pandemia, especialmente, en la afectación en el campo laboral de los trabajadores de las notarías y la continuidad en el servicio notarial.12 iv) Cumple con la necesidad fáctica en tanto el aporte económico transitorio a los empleados de las notarías es necesario para evitar la extensión de los efectos económicos de la pandemia y disminuir su impacto en la pérdida de empleos, en concreto, los de los trabajadores encargados de la prestación de los servicios notariales, cuyas labores si bien han reducido (por la fijación de horarios y jornadas laborales parciales), no se han interrumpido durante la vigencia de los aislamientos preventivos obligatorios pues resultan fundamentales para la inscripción de nacimientos y defunciones así como mantener el tráfico de los negocios jurídicos que requieren de la función fedataria, y la necesidad jurídica por cuanto en la destinación prevista por la legislación vigente para los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado (brindar recursos a las notarías con insuficientes ingresos en aras de prestar el servicio público notarial) no existe la posibilidad de financiar la nómina de los empleados de las notarías.13

1. Asimismo, encuentra satisfechos los juicios de: v) proporcionalidad debido a que el apoyo económico transitorio busca salvaguardar los derechos de los trabajadores de las notarías y contribuir a la continuidad de la prestación de un servicio público;14 vi) incompatibilidad dado que el decreto legislativo no suspende ni deroga leyes y tiene una aplicación temporal;15 vii) no discriminación porque la medida no impone tratos diferenciales basados en criterios sospechosos, pretende beneficiar a los 7363 trabajadores de las 907 notarías del país;16 viii) ausencia de arbitrariedad puesto que las medidas contenidas en el Decreto legislativo 805 de 2020 no afectan, limitan o suspenden derechos humanos o libertades fundamentales, ni alteran el normal funcionamiento de las ramas del poder público, ni implican una modificación en la funciones jurisdiccionales de acusación o juzgamiento ni suponen una desmejora en los derechos sociales de los trabajadores;17 ix) intangibilidad pues los contenidos del decreto legislativo revisado no lesionan derechos intangibles;18 y x) no contradicción específica pues las medidas no infringen prohibiciones constitucionales ni desconocen derechos humanos.19

1. Por otra parte, la Ministra de Justicia y del Derecho y el Superintendente de Notariado y Registro contestaron de forma conjunta el cuestionario formulado en el Auto que avocó conocimiento del Decreto legislativo 805 de 2020.20 Estas respuestas serán retomadas más adelante, cuando así resulte pertinente, en el análisis material que hace la Corte.

2. Notaría Única de San Miguel – Putumayo,21 Notaría Única de San Pedro de Urabá – Antioquia,22 Notaría Única de Puerto Rico – Caquetá,23 Notaría Única de Bucarasica – Norte de Santander24 y Notaría Única de Mercaderes – Cauca25

1. Los notarios de la referencia solicitan que se declare la inexequibilidad del Decreto legislativo 805 de 2020 en razón a que (i) el Fondo Cuenta Especial del Notariado tiene como fuente de recursos los aportes de los ingresos de los notarios del país, es decir que la naturaleza de los recursos es de orden privado y, por lo tanto, el Gobierno nacional no puede disponer de ellos; y (ii) no deberían ser utilizados para financiar a las notarías que son autosuficientes.26

1. Por otra parte, consideran inconveniente la medida prevista en el decreto bajo análisis, porque con el cambio de destinación de los dineros del fondo cuenta se agudiza la actual situación de más de 500 notarios de ingresos insuficientes que no han recibido el pago de los subsidios de mayo, junio y primero adicional (primer semestre de 2020), por decisión unilateral de la Superintendencia de Notariado y Registro, sin que medie una justificación legal para el efecto. En su opinión, esto vulnera sus derechos al mínimo vital, dignidad, buena fe, igualdad, entre otros. Finalmente, manifiestan que el decreto legislativo es abiertamente inconstitucional porque desconoce el artículo 58 de la Carta Política, que establece la garantía a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

3. Ciudadana Gabriela Dayan Silva Fiagá

1. Solicita que se declare la inexequibilidad del Decreto legislativo 805 de 2020 en razón a que en la actualidad y con cargo a los recursos del Fondo Cuenta Especial del Notariado administrado por la Superintendencia de Notariado y Registro, existen normas como la Ley 29 de 1973 y los decretos 1672 de 1997, 697 de 1999 y 1890 de 1999, que otorgan un subsidio a los notarios que no puedan costear el servicio. Menciona que el decreto legislativo bajo estudio, al no disponer de un uso focalizado de los recursos, atenta contra los principios de igualdad, moralidad, eficacia y economía previstos en la Constitución.

4. Unión Colegiada del Notariado Colombiano, UCNC

1. La Unión Colegiada del Notariado Colombiano – UCNC,27 considera que el decreto legislativo bajo análisis cumple con los requisitos formales y materiales de validez y por lo tanto pide sea declarado exequible. En su opinión, el Decreto legislativo 805 de 2020 no contradice el régimen constitucional del estado de excepción, contribuye a conjurar y a impedir que se extienda uno de sus efectos indeseables, como lo es el devastador panorama económico que ha causado la pandemia. El sector notarial, afirma, se ha visto afectado por el confinamiento general decretado desde marzo pues con ello se disminuyó en gran medida la demanda de actos notariales, recuerda que existió un cierre inicial de las notarías como medida sanitaria y actualmente los horarios de funcionamiento de las mismas han sido restringidos,28 lo cual ha obligado a los notarios a recortar sus gastos mediante la disminución de las nóminas de trabajadores, toda vez que han quedado imposibilitados para cubrir las correspondientes acreencias laborales.

1. Explica que con el Fondo del Notariado "existe, desde hace ya casi medio siglo, un sistema de subsidios entrecruzados que ha permitido la sostenibilidad del servicio notarial sin carga alguna para el erario público, pues con las contribuciones de todas las notarías del país se subsidia a los notarios cuyos despachos tienen poco movimiento, pero prestan un servicio esencial en municipios apartados del país (…). Así las cosas, de las 908 notarías aproximadamente que actualmente funcionan en el país, 520 reciben un subsidio proveniente de los aportes de los restantes 388 notarios, subsidio que permite remunerar tanto a esos notarios como el funcionamiento de sus despachos, gracias a lo cual, en lugares en los que prácticamente no hay escrituración, de todas maneras, se mantienen abiertos los despachos notariales (…)."29

1. Añade que el Decreto 805 de 2020 crea un subsidio temporal y parcial a la nómina de los trabajadores de las notarías que permite que en medio de la crisis estos trabajadores conserven su empleo, ayudando "a mantener más de siete mil empleos formales directos provenientes de las notarías."30 También argumenta que esta medida debía adoptarse a través de una norma con fuerza de ley, comoquiera que el Gobierno no cuenta con facultades ordinarias para determinar el modo en que se deben remunerar los trabajadores de las notarías, y los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado son, por ley, de destinación específica. Con todo, pide a la Corte modular los efectos del fallo porque actualmente el Fondo Cuenta Especial del Notariado se nutre con los aportes de los notarios, en consecuencia, su recaudo habitual se verá directamente impactado por la disminución de los ingresos de las notarías y a pesar de que la Ley 29 de 1973, aún vigente, permite que el Gobierno inyecte recursos al Fondo, ello jamás ha ocurrido. Al respecto señaló:

"Aunque el saldo actual en la caja de ese Fondo parece suficiente para asumir, de modo

adicional a los subsidios permanentes, el establecido por el Decreto Legislativo 805 de 2020, es menester garantizar que el Fondo no sufra desfinanciación a futuro, pues del mismo depende que los 520 notarios de esos municipios pequeños y apartados puedan mantener su presencia institucional. Téngase en cuenta que, dado que el Fondo se nutre de los aportes de todos los notarios, la disminución drástica y súbita que ha sufrido la demanda de servicios notariales ante la pandemia ha acarreado que las contribuciones durante estos meses de emergencia hayan sido notablemente inferiores a las tradicionales. Así las cosas, en estos momentos el Fondo Cuenta Especial del Notariado ha asumido una función adicional a las previstas en la ley que acarrea un importante gasto, como es el subsidio temporal y parcial de la nómina, a la vez que sus ingresos se han visto afectados por la mengua de los aportes notariales."

1. En suma, solicita declarar exequible el Decreto 805 de 2020 y que se ordene al Gobierno realizar aportes al Fondo en un plazo razonable para que éste recupere la liquidez que requiere para garantizar el normal funcionamiento del servicio notarial en todo el país.

5. Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la Seguridad Social – UGPP

1. La Directora Jurídica (e) de la UGPP coadyuvó la intervención efectuada por la Presidencia de la República, en la que, a su juicio, se expusieron con suficiencia las razones de conveniencia y exequibilidad de la norma objeto de revisión.

6. Universidad Externado de Colombia

1. La Universidad Externado31 indica que las normas contenidas en el Decreto legislativo 805 de 2020 son constitucionales y responden a la realidad que en estos momentos atraviesa el país; además, considera que estas disposiciones no quebrantan ningún mandato de la Constitución Política toda vez que se garantiza el derecho al empleo, al trabajo en condiciones dignas y justas, (Art. 25 de la CP), a una remuneración mínima vital, (Art. 53 de la CP), y la protección de trabajadores que por su condición económica son vulnerables (Art. 13 de la CP). En igual sentido, señala que cumple con los requisitos formales y materiales exigidos por la ley y la jurisprudencia. Sin embargo, estima que para acceder al subsidio se debe exigir como requisito una certificación por parte de contador público de la disminución de ingresos de la notaría, tal como se previó en el Programa de apoyo al empleo formal – PAEF y el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios – PAP para el Sector Agropecuario; de no ser así, cualquier notaría afectada o no puede acceder al apoyo económico.

7. Unión de Notarios de Bogotá

1. Por intermedio de su Presidente y Representante Legal,32 la Unión de Notarios de Bogotá manifestó que el Decreto legislativo 805 de 2020 cumple con los requisitos formales y materiales, y por lo tanto, solicita que se declare su constitucionalidad. Considera que el Gobierno puede "cambiar la destinación de los recursos parafiscales a través de un Decreto Legislativo, toda vez que estas normas tienen fuerza material de Ley y no configuran una excepción a las facultades del Gobierno Nacional en los estados de excepción." Asimismo, señaló que la conveniencia sobre el uso de los recursos del Fondo Cuenta Especial del Notariado no es un asunto que deba analizar la Corte Constitucional; ello le corresponde al Consejo de Estado. Por último, advirtió que el Decreto 805 de 2020 materializa el principio de igualdad de los notarios frente al resto de empresarios del país, en tanto el subsidio de nómina creado para personas naturales inscritas en el registro mercantil y personas jurídicas (decretos 639 , 677 y 815 de 2020), no es aplicable a los notarios quienes en su calidad de personas naturales de derecho privado cumplen una función pública a través de la figura de la descentralización por colaboración y no están inscritos en el registro mercantil por no ser comerciantes.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. El señor Procurador General solicita declarar la exequibilidad condicionada del Decreto legislativo 805 de 2020. De una parte, encuentra acreditados los requisitos formales: (i) llevar la firma del Presidente de la República y de todos los ministros; (ii) haber sido expedido dentro del término de vigencia del estado de emergencia declarado mediante el Decreto 637 de 2020; (iii) definir de manera clara su ámbito territorial; y (iv) contener una motivación expresa en la que explica la necesidad y pertinencia de la creación de un aporte económico temporal de apoyo a los trabajadores de las notarías del país.

1. De otra parte, advierte el cumplimiento de los requisitos materiales. En lo relacionado con la conexidad externa considera que la medida prevista en el decreto legislativo busca disminuir el desempleo y el impacto económico sobre las notarías.33 Igualmente, en su concepto existe conexidad interna porque la motivación del Decreto legislativo 805 de 2020 destaca los efectos económicos negativos de la pandemia y las medidas de aislamiento implementadas para afrontarla. Esta situación generó una grave crisis en la actividad notarial y pone en riesgo la prestación del servicio y el cumplimiento de las obligaciones laborales de los notarios.

1. En concepto de la Vista Fiscal se cumple el juicio de ausencia de arbitrariedad en tanto el decreto legislativo no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público, pues se limita a permitir el uso de los recursos del Fondo Especial de Notariado para apoyar a todos los trabajadores de las notarías del país. En sentido similar, señala que se cumple con el juicio de intangibilidad, ya que el decreto contiene únicamente medidas económicas que no implican la suspensión de los derechos intangibles.

1. La Procuraduría General de la Nación señala que el juicio de finalidad se satisface en la medida que el Decreto 805 de 2020 busca apoyar el pago de las nóminas de las notarías del país, teniendo en cuenta que los ingresos de las mismas se han visto afectados por la emergencia sanitaria. Sin embargo, en su concepto ese subsidio no debería ser otorgado a todas las notarías; es necesario establecer criterios para enfocarlo a aquellas que se hayan visto efectivamente afectadas por no poder prestar sus servicios o por no haber logrado pagar sus nóminas. Al respecto, advierte que las autoridades locales han tomado diferentes tipos de medidas que generan impactos diferenciados en los trabajadores y en la prestación del servicio; añade que los recursos son escasos y deben estar dirigidos a quienes realmente los necesiten.

1. Continúa su análisis señalando que el decreto legislativo supera el juicio de motivación suficiente porque el Gobierno incluyó en la parte considerativa del mismo, justificaciones específicas sobre la necesidad de adoptar la medida de apoyo a los trabajadores de las notarías. En relación con la necesidad fáctica, sostiene que la actividad notarial tuvo una disminución importante en su flujo de usuarios y con ello se puso en riesgo la prestación del servicio y el cumplimiento de las obligaciones salariales. Frente a la necesidad jurídica o subsidiariedad, el Ministerio Público destaca que no existen otros medios ordinarios para otorgar subsidios a las nóminas de las notarías, y de esta forma proteger el empleo y la continuidad del servicio.

1. En el mismo sentido, sostiene que el Decreto legislativo 805 supera el juicio de incompatibilidad porque si bien cambia temporalmente la destinación de los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado, esa modificación está respaldada en la necesidad de generar subsidios para el pago de las nóminas de los empleados de las notarías del país. Precisa que se supera también el juicio de proporcionalidad porque la medida de ayuda a las notarías (i) no limita derechos constitucionales; (ii) no resulta excesiva de cara a la naturaleza de la emergencia y es potencialmente beneficiosa para los trabajadores; y (iii) aunque el Fondo no podrá continuar otorgando los subsidios que están previstos en época de normalidad, ello no genera ningún reparo porque los beneficiarios serán los mismos trabajadores de las notarías. No obstante, reitera que la constitucionalidad de la norma debe condicionarse para que la entrega de la ayuda se haga solo a los trabajadores que se hayan visto realmente afectados por la crisis. Por último, advierte que el texto normativo

examinado no contiene criterios discriminatorios por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto legislativo 805 de 4 de junio de 2020, expedido en desarrollo del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, declaratorio del Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, en virtud de lo previsto en el artículo 241, numeral 7º, concordante con el artículo 215 de la Constitución. El Decreto 637 de 2020 fue declarado exequible por esta Corporación mediante la Sentencia C-307 de 2020.34

2. Materia objeto de análisis y estructura de la decisión

1. El Decreto legislativo 805 de 2020, expedido en ejercicio de las facultades legislativas conferidas al Presidente de la República por el artículo 215 de la Constitución, consta de 8 artículos. El decreto legislativo tiene una medida principal que consiste en la creación de un aporte económico temporal de apoyo para los trabajadores de las notarías de todo el país y una serie de disposiciones accesorias que permiten su desarrollo e implementación. Así, el decreto establece la definición y alcance del apoyo económico (Art. 1; Art. 2, inciso 1; Art. 5, parg. 1; y Art. 6); las condiciones para ser beneficiario y las exclusiones (Art. 2, incisos 2 y 3 y Art. 3); el procedimiento para postulación (Art. 4, inciso 1 y parg. 1); las reglas para conceder el aporte económico (Art. 5, parg. 2); las consecuencias por incumplimiento (Art. 4, parg. 2 y Artículo 5, pargs. 3 y 4) y las restricciones sobre los recursos (Art. 7). Finalmente, se establece la vigencia de la norma (Art. 8).

1. Le corresponde a la Corte revisar y decidir la constitucionalidad de la creación del aporte económico temporal de apoyo a los trabajadores de las notarías, y específicamente, examinar los contenidos normativos que regulan esta medida legislativa de emergencia. Para esto, en primer lugar, se realizará una caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del Estado de emergencia económica, social y ecológica (sección 3). Luego, se explicará el fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del Estado de emergencia económica, social y ecológica -criterios formales y materiales- (sección 4). Finalmente, se analizará el cumplimiento de los requisitos formales del decreto legislativo en revisión (sección 5) y la compatibilidad de cada una de las medidas del Decreto

legislativo 805 de 2020 con el orden constitucional vigente (sección 6).

3. Caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del Estado de emergencia económica, social y ecológica35

1. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del Estado de emergencia económica, social y ecológica regulado en el artículo 215 de la Constitución Política. Igualmente se ha esforzado por precisar las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración este Tribunal a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos de desarrollo que dicta el Presidente de la República. A continuación, la Corte reitera los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto legislativo 805 de 2020.

1. La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. Con apoyo en esas disposiciones, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (iii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

1. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. La Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles que supone “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”, así como que “el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad.”36

1. La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 -en adelante LEEE-,37 así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial.38

1. La Constitución dispuso un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción, tales como (i) la autorización del Senado para la declaratoria del Estado de Guerra Exterior; (ii) el concepto favorable del Senado para la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior; (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio; (iv) los informes que debe presentar el Gobierno Nacional al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución; y, finalmente, (v) la competencia del Congreso para establecer la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o que constituya grave calamidad pública, sin la

ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

1. A la luz del artículo 215 de la Constitución, el estado de emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por la Corte Constitucional como "una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella (…)." La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

1. Este Tribunal ha señalado que "los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastrocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales".39 En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o "accidentes mayores tecnológicos".40

1. Desde la expedición de la Constitución Política, se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por distintas razones: (i) la fijación de salarios de empleados públicos;41 (ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica;42 (iii) desastres naturales;43 (iv) la revaluación del peso frente al dólar;44 (v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito;45 (vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;46 (vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud;47 y, por último, (viii) la situación fronteriza con Venezuela.48

1. El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sólo puede llevarse a cabo "por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario." A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del estado de

emergencia tendrán fuerza de Ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Igualmente (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia y (v) podrán -de forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

1. Dicha disposición señala que el decreto que declare el estado de emergencia debe indicar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias y convocar al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que (a) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (b) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (c) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno nacional.

1. Luego de esta descripción básica acerca del Estado de emergencia económica, social y ambiental, pasa la Sala a indicar los parámetros constitucionales básicos que se deben respetar al ejercer las excepcionales facultades conferidas al Presidente de la República, a la luz del orden constitucional vigente.

4. Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del Estado de emergencia económica, social o ambiental49

4.1. Consideraciones generales

1. Los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad que impone la Carta Política, a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Gobierno a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del estado de excepción constitucional es que esa competencia no sea omnímoda ni arbitraria. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción, como en aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos

usualmente como decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos y el texto superior. Ello, bajo el entendido de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero en todo caso sometidos a condiciones de validez impuestas por la Constitución.

1. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas integradas al parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Carta Política que regulan los estados de excepción (Arts. 212 a 215 de la CP); (ii) el desarrollo de esas reglas, previstas en la LEEE-; y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales (derechos intangibles) (Arts. 93.1 y 214 de la CP). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como lo ha indicado este Tribunal: (1) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción; y (2) exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos. En adición a este criterio abstracto, se debe tener particular cuidado con los “derechos sociales” de los trabajadores, ya que por declaración expresa del constituyente, el Gobierno no podrá “desmejorarlos” (Art. 215 de la CP).

4.2 Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

1. La jurisprudencia de este Tribunal ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia tiene dos facetas: formal y material. Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno nacional.

1. El examen formal del decreto legislativo exige verificar, en su orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el Presidente de la República y todos sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. Igualmente, en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

1. El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado

la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción. La práctica decisional de este Tribunal evidencia algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios. Si bien tales diferencias no han afectado el rigor del control constitucional, es oportuno unificar su alcance a fin de enunciar y caracterizar cada uno de los juicios y el orden para ser aplicados. Son diez juicios los que deben ser considerados, a saber: (1) juicio de finalidad; (2) de conexidad material; (3) de motivación suficiente; (4) de ausencia de arbitrariedad; (5) de intangibilidad; (6) de no contradicción específica; (7) de incompatibilidad; (8) de necesidad; (9) de proporcionalidad y (10) de no discriminación.

1. El juicio de finalidad50 está previsto por el artículo 10 de la LEEE.51 A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.52

1. El juicio de conexidad material53 está previsto en los artículos 215 de la Constitución54 y 47 de la LEEE.55 Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente56 y (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.57

1. El juicio de motivación suficiente58 ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas.59 Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas,60 siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los “decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.61

1. El juicio de ausencia de arbitrariedad62 tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.63 La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales;64 que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del

Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.65

1. El juicio de intangibilidad66 parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos. Finalmente, los “derechos sociales” de los trabajadores, que por declaración expresa del constituyente, el Gobierno no podrá “desmejorarlos” (Art. 215 de la CP).

1. El juicio de no contradicción específica67 tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de emergencia económica, social y ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 48 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

1. El juicio de incompatibilidad,68 según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

1. El juicio de necesidad,69 previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario

de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

1. El juicio de proporcionalidad,70 que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

1. El juicio de no discriminación,71 el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE,72 exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas.73 Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.74

1. Expuestos los criterios constitucionales a los cuales debe ser sometido el estudio de constitucionalidad de cada uno de los decretos, pasa la Sala a examinar el que es objeto de análisis en el presente proceso, sobre el aporte económico temporal para los trabajadores de las notarías. Primero evaluará el cumplimiento de los requisitos procedimentales constitucionales mínimos y luego la compatibilidad de cada una de sus medidas con el orden constitucional vigente.

5. Cumplimiento de los requisitos formales de validez del Decreto legislativo 805 de 2020

1. La Sala encuentra que el Decreto legislativo 805 de 2020 satisface los presupuestos formales de las normas jurídicas de excepción, dictadas al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.

1. En efecto, el decreto legislativo: (i) se encuentra firmado por el Presidente de la República y todas las cabezas de los ministerios; (ii) en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, que declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, el 4 de junio de 2020 se expidió el decreto objeto de estudio, es

decir, dentro del término de los treinta (30) días de vigencia del estado de excepción, y (iii) incluye un conjunto de consideraciones orientadas a justificar y motivar las atribuciones presidenciales para conjurar la crisis que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19 e impedir la extensión de sus efectos. Por lo anterior, el Decreto Legislativo 805 de 2020 cumple los requisitos formales de validez constitucionalmente exigidos.

6. Análisis de la compatibilidad material del Decreto legislativo 805 de 2020 con el orden constitucional vigente

1. Previo al análisis material del decreto legislativo, la Corte estima pertinente recordar que el servicio notarial está previsto en la Constitución Nacional en su artículo 131 el cual establece que se trata de un servicio público en cabeza de los notarios y registradores, y que es competencia del legislador reglamentarlo definir el régimen laboral de los empleados y "lo relativo a los aportes como tributación especial de las notarías, con destino a la administración de justicia." Esta disposición constitucional señala también que el nombramiento de los notarios en propiedad debe hacerse mediante concurso, y que el Gobierno es el encargado de crear, suprimir y fusionar los círculos de notariado y registro, así como de determinar la cantidad de notarios y oficinas de registro.

1. La Corte ha explicado que el constituyente le otorgó la categoría de servicio público a la actividad notarial al tener en cuenta que está "destinada a satisfacer, en forma continua, permanente y obligatoria, una necesidad de interés general, en este caso, la función fedante."75 Es un servicio que puede ser prestado directamente por el Estado o por los particulares, pero el primero es responsable de asegurar que su prestación se haga de manera eficiente (Art. 365 de la CP). Al respecto, ha dicho este Tribunal:

"El artículo 131 de la Carta Política instituye la función notarial como un servicio público en el que se advierte una de las modalidades de la aludida descentralización por colaboración, ya que la prestación de ese servicio y de las funciones inherentes a él ha sido encomendada, de manera permanente, a particulares, en lo cual la Corte no ha hallado motivos de inconstitucionalidad.

Ahora bien, las atribuciones de las que han sido investidos los notarios implican su sometimiento al régimen jurídico fijado por el legislador y aparejan el control y la vigilancia que ejerce el Estado, encargado por el Estatuto Fundamental de asegurar la eficiente prestación de los servicios públicos, de promover el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población y de garantizar el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares (artículos 365, 366 y 2 de la C.P.)."76

1. En virtud de lo anterior, cuando esta actividad es ejercida por particulares se materializa la descentralización por colaboración, esto es el apoyo que busca el Estado en los particulares para el desempeño de algunas de sus funciones. De otra parte, el artículo 1 de la Ley 588 de 200077 establece que el "notariado es un servicio público que se presta por los notarios e implica el ejercicio de la fe pública o notarial". No obstante, en vista de la naturaleza e importancia de tal actividad, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que los notarios no desarrollan solo un servicio público, como el transporte o el suministro de electricidad, "ejercen una actividad, que si bien es distinta de las funciones estatales clásicas, a saber, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, no puede ser calificada sino como una verdadera función pública."78 Con todo, ha aclarado que los notarios no son servidores públicos, son particulares a los que se les ha asignado el desempeño de una función pública, y aunque guardan cierta similitud con los empleados estatales, como la exigencia de neutralidad en sus actuaciones, técnicamente no es válido sostener que por tal circunstancia adquieran la condición de servidores públicos.79

1. En cuanto al funcionamiento de las notarías, cabe aclarar que los notarios son responsables del funcionamiento de sus despachos80 y, por tanto, asumen el régimen prestacional de sus empleados de conformidad con el Código Sustantivo del Trabajo.81 Esta Corte ha explicado que siguiendo el régimen laboral general, "resulta imposible concebir que de la relación entre el notario y sus empleados no se desprenda un vínculo con la oficina o el establecimiento donde estos prestan el servicio, en el entendido de que quien es titular de la notaria contrata a sus empleados no como persona natural, si no como un particular cobijado por la autoridad para actuar como fedante".82 Esto significa que el notario como empleador tiene libertad para contratar el número de trabajadores que requiera, y que dicha relación laboral comprende su responsabilidad frente al pago de salarios y la seguridad social de sus trabajadores.

1. Teniendo clara la naturaleza y la importancia del servicio público notarial, a continuación se presentará el contenido normativo del decreto legislativo objeto de revisión, para dar inicio al análisis material de sus disposiciones. El Decreto legislativo 805 de 2020 crea un aporte económico temporal para los trabajadores de las notarías. Si bien se trata de una medida principal, la Sala ha decidido agrupar para su análisis el contenido del articulado de la siguiente forma:

Artículo

Descripción del contenido normativo

Creación y características del apoyo económico

(Artículo 1; Art. 2, inciso 1; Art. 5, parg. 1; y Art. 6).

Crea un aporte económico, equivalente al 40% de un salario mínimo legal vigente, por cuatro

meses (junio, julio, agosto y septiembre), destinado al cumplimiento de las obligaciones laborales de las notarías con cargo al Fondo Cuenta Especial de Notariado.

Condiciones para ser beneficiario y exclusiones

(Art. 2, incisos 2 y 3 y Art. 3).

Señala que son beneficiarios del aporte los trabajadores dependientes por los cuales el notario cotiza al Sistema general de seguridad social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes. No serán beneficiarios los trabajadores que se encuentren en situación de suspensión de prestación del servicio o hayan sido beneficiados con el subsidio de que trata el Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por el Decreto legislativo 677 de 2020.

Procedimiento para postulación.

(Art. 4, inciso 1 y parg. 1).

Establece que el notario que desee aspirar a la concesión del beneficio debe presentar una solicitud ante el Consejo Asesor del Fondo Cuenta Especial de Notariado, en la que deberá señalar: i) la notaría a su cargo; ii) la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes correspondiente al mes inmediatamente anterior a aquel en el que se otorgue el apoyo económico; iii) una certificación en la que se señale el número de empleados dependientes que se mantendrán durante el mes correspondiente al otorgamiento del apoyo económico; iv) una copia de los comprobantes de pago de nómina a los empleados relacionados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes; v) una declaración expresa de que los recursos solicitados y efectivamente recibidos serán, única y exclusivamente, destinados al pago de los salarios de los empleados formales del notario; y vi) un certificado de su cuenta bancaria. En caso de que se aspire por más de una vez al aporte es necesario adjuntar una certificación del contador público que indique que los recursos obtenidos previamente fueron destinados al pago de la nómina de trabajadores de la notaria.

Reglas para conceder el aporte económico.

(Art. 5, inciso 1).

(Art. 5, parg. 2).

Establece que corresponde al Consejo Asesor del Fondo Cuenta Especial de Notariado definir el proceso para el análisis de las postulaciones. En todo caso, deberá observar que: i) con la postulación al apoyo económico se entiende que el notario declara bajo la gravedad del juramento la veracidad, por lo que cualquier error o falsedad lo harán susceptible de las acciones judiciales, administrativas y disciplinarias a que hubiere lugar; ii) la verificación del cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento de que trata el artículo 3; iii) el apoyo económico se consignará únicamente en la cuenta bancaria señalada por el Notario de la cual sea titular; iv) el notario beneficiario remitirá, dentro de los primeros cinco (5) días del mes siguiente a aquel para el cual fue otorgado el apoyo económico la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes correspondiente al mes para el que le fue entregada la ayuda económica debidamente pagada; y v) la certificación del contador público, de ser pertinente, que indique que los recursos obtenidos previamente fueron destinados al pago de la nómina de trabajadores de la Notaría.

Prevé que la postulación no implica un derecho para acceder al beneficio.

Consecuencias por incumplimiento.

(Art. 4, parg. 2 y Art. 5, parg. 3).

Advierte que los notarios que reciban el aporte sin el cumplimiento de los requisitos establecidos o los que lo reciban de forma fraudulenta, o lo destinen a fines diferentes, incurrirán en las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a las que hubiere lugar. Señala que para los efectos de la responsabilidad penal, se entenderá que los documentos presentados para la postulación para la obtención del beneficio, así como los recursos del aporte del Fondo que reciban los beneficiarios, son de naturaleza pública. En caso de verificarse el incumplimiento de uno de los requisitos con ocasión de los procesos de fiscalización de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, ésta deberá informar a la Superintendencia de Notariado y Registro de dicho incumplimiento, quien adelantará el proceso de cobro coactivo en contra de aquellos notarios que reciban el beneficio de manera inadecuada. Para estos fines se aplicará el procedimiento y las sanciones establecidos en el Estatuto Tributario para las devoluciones improcedentes.

Determina que si se recibe el beneficio y no se aplica de forma completa, se deberá restituir el excedente so pena de sanciones disciplinarias y el proceso de cobro coactivo por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro

Restricciones sobre los recursos.

(Art. 7).

Dispone que los recursos otorgados en virtud del presente decreto legislativo son inembargables; son un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional en materia del impuesto sobre la renta y complementarios, para el notario; y están exentos del gravamen a los movimientos financieros.

1. Pasa la Sala a examinar a la luz de los parámetros de constitucionalidad indicados la medida descrita, así como todos los componentes que la integran.

* Juicio de finalidad y conexidad externa83

1. Para la Corte la medida de otorgar un aporte económico temporal a los trabajadores de las notarías, y las condiciones en que se regula su implementación supera los juicios de finalidad y conexidad externa.

1. En contraste, el Ministerio Público sostiene que si bien las medidas del decreto legislativo examinado son razonablemente idóneas para mitigar los efectos de la crisis, lo cierto es que: "dicho subsidio no debería ser entregado a todas las notarías del país, sino que se deben establecer criterios para identificar las notarías que efectivamente se han visto afectadas por la crisis y por esa razón no han podido prestar sus servicios, o las que no han logrado pagar las nóminas de los trabajadores."84 El Procurador General Nación puntualiza que el funcionamiento de las notarías depende de las decisiones de las autoridades locales y los impactos económicos pueden ser distintos en los trabajadores por lo que ante recursos escasos se deben distribuir los mismos en las personas que realmente se han visto afectadas por la crisis.

1. La Corte difiere del concepto de la Vista Fiscal, al contrario, encuentra justificada la finalidad, sin distinción entre los empleados, del Decreto legislativo 805 de 2020, pues considera que la baja sensible en la prestación de los servicios notariales producto del aislamiento preventivo obligatorio afecta indistintamente a los trabajadores de las notarías. De estas circunstancias da cuenta el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Superintendencia de Notariado y Registro al señalar que: "De lo anterior resulta necesario advertir, que desde el 24 de abril hasta la fecha los señores notarios del país han ejercido su función fedataria en un 56,8%, sin contar los diferentes cierres a los que se han visto expuestos por las decisiones asumidas en los diversos municipios del país a través de toques de queda y el procedimiento establecido de picos y cédulas."85

1. La Sala entiende que la medida no está diseñada para salvaguardar la estabilidad económica de los notarios sino para favorecer la permanencia laboral de la totalidad de los trabajadores de las notarías, quienes podrían ser despedidos o sus salarios reducidos ante la crisis económica que menoscaba la normal prestación de este servicio público. En efecto, la motivación sobre la cobertura del aporte económico transitorio tiene justificación en la afectación generalizada en los ingresos de todas las notarías del país y pretende beneficiar a los trabajadores de las mismas.

1. En cuanto al argumento de recursos escasos, el cual es también propuesto por los notarios que intervinieron durante el proceso,86 es preciso tener en cuenta que el Gobierno nacional estimó en cerca de dos mil novecientos millones el costo mensual del aporte económico a los trabajadores de las notarías.87 Correlativamente, la Superintendencia de Notariado y Registro certificó la disponibilidad de recursos en el Fondo Cuenta Especial de Notariado, que para el 3 de junio de 2020 ascendía a: "CIENTO OCHENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES CIENTO NOVENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (183.294.196.459), recursos que permiten cubrir el apoyo económico de que trata el presente Decreto Legislativo sin desfinanciar las actuales destinaciones." En consecuencia, existe la disponibilidad presupuestal para promover este incentivo económico que pretende mantener los puestos de trabajo en las notarías, sin que sea necesario acudir a un criterio de priorización en la entrega de estos recursos como lo propone el Ministerio Público ni ordenar al Gobierno que le inyecte dinero al Fondo.

1. Así, la Sala considera que la medida responde directa y específicamente a la finalidad de impedir el agravamiento de los efectos económicos desencadenados por la pandemia desde dos perspectivas. De una parte, contribuye a mantener el empleo de los trabajadores de las notarías, y de otra, permite un alivio económico a los notarios, quienes como empleadores, continúan con la prestación del servicio público aún durante el aislamiento preventivo obligatorio. En efecto, el decreto legislativo examinado pretende beneficiar a los trabajadores de las notarías mediante la postulación que el notario debe hacer para acceder al apoyo económico transitorio. Será entonces, el notario quien reciba los recursos de este beneficio y comprometa su responsabilidad en caso de acceder de forma fraudulenta o destinar su uso para fines diferentes que la nómina de sus empleados.

1. En tal sentido, el Decreto legislativo 637 de 2020 advierte que: "las políticas de confinamiento necesarias para superar la pandemia tendrán una duración e impactos económicos y sociales mayores a lo inicialmente previsto." Esto, continúa el decreto declarativo, como resultado del cese de actividades formales e informales, y en general, el impacto para todos los trabajadores, lo cual obliga a adoptar medidas destinadas a mitigar la crisis ante la evidente desaparición sistemática de los puestos de trabajo y las consecuencias que ello acarrea para las familias colombianas y para el sistema económico del país.88 Y finalmente, reconoce que el aumento del desempleo perturba gravemente el orden económico y el producto interno bruto de Colombia.

1. Asimismo, sobre la prestación de servicios públicos el decreto declarativo pone de presente en uno de sus considerandos la necesidad de garantizar la prestación continua de dichos servicios, de esta forma: "será necesario adoptar medidas para hacerla más eficiente y garantizar la sostenibilidad de los procedimientos, costos y tarifas asociados, así como establecer mecanismos de priorización, ajuste y racionalización de los trámites y procesos,

mitigando los impactos de la emergencia en la prestación del servicio y en la ejecución de proyectos de este sector."

1. Por último, el decreto declarativo del estado de excepción advierte sobre la necesidad de permitir que el Gobierno establezca medidas para mantener y proteger el empleo, como por ejemplo, la adopción de nuevos turnos de trabajo y, en general, de medidas que permitan contribuir al financiamiento y pago de parte de las obligaciones laborales a cargo de los empleadores.89

1. Por su parte, en la defensa del decreto estudiado, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República señala que el objetivo de esta norma es establecer medidas para mitigar los efectos de la crisis en el campo laboral y en la continuación del servicio notarial, "el cual cada vez adquiere mayor connotación de instrumento para la efectividad de la justicia, en cuanto a los asuntos civiles y de familia."90 Agrega que, en tanto el decreto prevé disposiciones encaminadas a garantizar los derechos de los trabajadores de todas las notarías del país, esto es 7.363 personas, es claro que busca superar las consecuencias económicas que se desprenden de la situación que dio origen al estado de emergencia y evitar la extensión de sus efectos.91

1. En este contexto, la Sala recuerda que la medida examinada requiere un análisis integral, pues, existen disposiciones tendientes a regular, de un lado, la creación y características del apoyo económico (Art. 1; Art. 2, inciso 1, Art. 5, parg. 1; y Art. 6); las condiciones para ser beneficiario y sus exclusiones (Art. 2, incisos 2 y 3 y Art. 3); el procedimiento para postulación (Art. 4, inciso 1 y parg. 1); y las reglas para conceder el aporte económico (Art. 5, inciso 1 y Art. 5, parg. 2). Se trata, entonces en esta parte del articulado, del diseño y la definición de las cuestiones operativas a efectos de la implementación del aporte económico temporal tales como: el valor del apoyo equivalente al 40% de un salario mínimo legal vigente, la duración de la medida por cuatro meses, la financiación del beneficio con cargo al Fondo Cuenta Especial de Notariado, la identificación de los destinatarios del beneficio (únicamente los trabajadores cotizantes según la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes), los documentos que debe acreditar el notario para postularse al beneficio (copia de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, declaración de la destinación de recursos y de la notaría a su cargo, certificado de la cuenta bancaria, entre otros). De ahí que se cumpla con los juicios de finalidad y conexidad externa puesto que con esta figura se contribuye a evitar la extensión de los efectos económicos de la pandemia, específicamente en el mantenimiento del empleo de un sector de trabajadores que presta un servicio público.

1. De otro lado, las normas estudiadas establecen las consecuencias por incumplimiento (Art. 4, parg. 2; Art. 5, parg. 3; y Art. 5, parg. 4) y las restricciones sobre los recursos (Art. 7). En estos artículos se fijan los efectos penales, disciplinarios y fiscales aplicables cuando el notario accede al beneficio sin las condiciones legalmente previstas o desvía el uso de los recursos para pagos distintos al de la nómina de los trabajadores. También se regulan los

beneficios con que cuentan estos recursos (inembargabilidad) y sus exenciones tributarias (no constituyen renta ni están afectados por el gravamen a movimientos financieros). La Corporación observa que son disposiciones complementarias que permiten la adecuada implementación del aporte, y como parte integral de la regulación, están vinculadas con la misma finalidad de evitar la extensión de los efectos económicos de la pandemia, pues tienden a persuadir al notario para que no acceda de forma fraudulenta a los recursos o realice un uso inadecuado de los mismos. También, le otorga beneficios tributarios sobre esos dineros al tiempo que prohíbe su embargo.

1. En suma, la Sala encuentra que la creación y diseño del aporte económico a la nómina de los empleados de las notarías a través de la postulación que realice el notario supera el juicio de finalidad y conexidad externa toda vez que está directa y específicamente encaminada a impedir la extensión o agravación de los efectos económicos de la pandemia, comoquiera que pretende mitigar el desempleo en lo que se refiere a los trabajadores de las notarías, y correlativamente, garantizar la continuidad en la prestación del servicio público notarial.

* Juicio de conexidad interna

1. La Sala observa que las disposiciones revisadas tienen una relación de conexidad interna con los considerandos del Decreto legislativo 805 de 2020. Así, la creación y las características del apoyo económico (Art, 1; Art. 2, inciso 1; Art. 5, parág. 1; y Art. 6) cuentan con respaldo en los fundamentos del decreto legislativo.92

1. En cuanto a las condiciones para ser beneficiario y exclusiones (Art. 2, incisos 2 y 3 y Art. 3), el procedimiento para postulación (Art. 4, inciso 1 y parg. 1), las reglas para conceder el aporte económico (Art. 5, inciso 1 y Art. 5, parg. 2), las consecuencias por incumplimiento (Art. 4, parg. 2; Art. 5, parg. 3 y Art. 5, parg. 4) y las restricciones sobre los recursos (Art. 7), en los considerandos del decreto legislativo se establece, de forma general, que el otorgamiento del beneficio estará sujeto al cumplimiento de los términos en los que se regula la figura en el articulado.93

1. De modo que, la creación del aporte económico temporal a los notarios y las condiciones de acceso al mismo se encuentran justificadas en la parte motiva del Decreto legislativo 805 de 2020, y por tanto, se satisface el juicio de conexidad interna.

* Juicio de motivación suficiente

1. Para la Sala la creación y diseño del aporte económico temporal para los trabajadores de las notarías fue suficientemente motivada por el Gobierno nacional.

1. El Gobierno nacional ha puesto de presente, de una parte, el crecimiento exponencial, imprevisible e incierto del contagio del virus COVID-19 en nuestro país lo que ha implicado, entre otras, la adopción de medidas de aislamiento preventivo obligatorio, y de otra, las afectaciones agravadas en la economía, inesperadas e inusuales que han conllevado un impacto negativo en el empleo en diferentes sectores. En concreto, la disminución de los usuarios del servicio público notarial, por cuenta de la fijación de horarios y jornadas laborales parciales, pues si bien no se ha interrumpido totalmente la prestación de este servicio público durante la vigencia de los aislamientos preventivos obligatorios porque resulta fundamental para la inscripción de nacimientos y defunciones así como para mantener el tráfico de los negocios jurídicos que requieren de la función fedataria, lo cierto es que la disminución de esta actividad ha puesto en riesgo los empleos de los trabajadores de las notarías.94

1. En efecto, los considerandos del decreto legislativo mencionan que la Superintendencia de Notariado y Registro, con fecha de 3 de junio de 2020, certificó que las 907 notarías que operan en el país cuentan con 7.363 trabajadores. Igualmente, que los notarios son particulares que con cargo a los ingresos percibidos por la prestación de un servicio público y los subsidios que fije el Fondo Cuenta Especial de Notariado financian la “dotación y sostenimiento de las respectivas oficinas”, así como los salarios de sus empleados. Asimismo, describe que el Fondo Cuenta Especial de Notariado tiene, entre otros objetivos, el de aportar recursos a los notarios que no cuentan con suficientes ingresos. Por último, precisa que el mencionado Fondo tiene disponibilidad presupuestal para asumir el aporte económico temporal a los trabajadores de las notarías sin desfinanciar otras actividades.95

1. Para la Corte los argumentos presentados soportan la creación y caracterización del apoyo económico temporal a los trabajadores de las notarías (Art. 1; Art. 2, inciso 1; Art. 5, parg. 1; y Art. 6); el establecimiento de condiciones para ser beneficiario y de las exclusiones (Art. 2, incisos 2 y 3 y Art. 3); el procedimiento para postulación del beneficio (Art. 4, inciso 1 y parg. 1); las reglas para conceder el aporte económico (Art. 5, inciso 1 y Art. 5, parg. 2), la definición de las consecuencias por incumplimiento (Art. 4, parg. 2; Art. 5, parg. 3 y Art. 5, parg. 4) y las restricciones sobre los recursos (Art. 7), contenidas en el Decreto legislativo 805 de 2020, y por ende, se supera el juicio de motivación suficiente.

* Juicio de ausencia de arbitrariedad

1. La Corte encuentra que el diseño del aporte económico temporal a los trabajadores de las notarías no desconoce las prohibiciones para el ejercicio de las facultades excepcionales, en tanto: (i) no suspende o vulnera el núcleo esencial de los derechos fundamentales; (ii) no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público, (iii) ni mucho menos suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

1. La Sala ya se refirió previamente, al adelantar el juicio de finalidad, a los objetivos que persigue el aporte económico temporal, los cuales distan de ser arbitrarios o caprichosos. De hecho, las disposiciones están encaminadas a materializar, en tiempos de crisis, la permanencia laboral de los empleados de las notarías y paralelamente contribuir a la continuidad en la prestación del servicio público notarial.

1. En efecto, la creación y características del apoyo económico (Art. 1; Art. 2, inciso 1; Art. 5, parg. 1 y, Art. 6); la definición de las condiciones para ser beneficiario y exclusiones (Art. 2, incisos 2 y 3 y Art. 3); el establecimiento del procedimiento para postulación (Art. 4, inciso 1 y parg. 1); la identificación de las reglas para conceder el aporte económico (Art. 5, inciso 1 y Art. 5, parg. 2); las consecuencias por incumplimiento (Art. 4, parg. 2; Art. 5, parg. 3 y Art. 5, parg. 4) y las restricciones sobre los recursos (Art. 7) no involucran la suspensión de derechos fundamentales, la alteración de las ramas del poder público ni de las condiciones de acusación y juzgamiento. El Tribunal constata que se trata de disposiciones que diseñan un beneficio económico y los mecanismos para hacerlo operativo, y por ende, se supera el juicio de ausencia de arbitrariedad.

* Juicio de intangibilidad

1. La Sala considera que el apoyo económico temporal para los trabajadores de las notarías creado por el Decreto legislativo 805 de 2020 no restringe ninguno de los derechos intangibles que han sido expresamente reconocidos como “intocables” en diferentes disposiciones.

1. De modo que, la creación y características del apoyo económico (Art. 1; Art. 2, inciso 1; Art. 5, parg. 1 y, Art. 6); la definición de condiciones para ser beneficiario y las exclusiones (Art. 2, incisos 2 y 3 y Art. 3); el procedimiento para postulación (Art. 4, inciso 1 y parg. 1); el diseño de las reglas para conceder el aporte económico (Art. 5, inciso 1 y Art. 5, parg. 2); el establecimiento de las consecuencias por incumplimiento (Art. 4, parg. 2; Art. 5, parg. 3 y Art. 5, parg. 4) y la identificación de las restricciones sobre los recursos (Art. 7), no lesionan el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición

forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la Ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus; ni los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

1. Tampoco se desmejoran los “derechos sociales” de los trabajadores. Por el contrario, la creación de un aporte económico temporal para los empleados de las notarías y las condiciones en que se regula su acceso, pretenden asegurar su estabilidad laboral, lo que a juicio de la Corporación permite superar el juicio de intangibilidad.

* Juicio de no contradicción específica

1. El pleno de la Corte considera que la configuración del aporte económico temporal a los trabajadores de las notarías, así como las condiciones para acceder al beneficio no contradicen la Constitución o los tratados internacionales, ni desconocen el marco de referencia del Ejecutivo en un estado de emergencia, según el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE.

1. La creación y características del apoyo económico (Art. 1; Art. 2, inciso 1; Art. 5, parg. 1 y Art. 6); las condiciones para ser beneficiario y las exclusiones (Art. 2, incisos 2 y 3 y Art. 3); el procedimiento para postulación (Art. 4, inciso 1 y parg. 1); las reglas para conceder el aporte económico (Art. 5, inciso 1 y Art. 5, parg. 2); las consecuencias por incumplimiento (Art. 4, parg. 2; artículo 5, parg. 3 y Art. 5, parg. 4); y las restricciones sobre los recursos (Art. 7), no suscitan una contradicción específica con la Constitución ni con los compromisos adquiridos por el Estado colombiano a partir de los tratados internacionales en derechos humanos. Mucho menos desconoce el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en este tipo de situaciones. Al contrario, el Gobierno reafirma expresamente que las medidas adoptadas mediante el Decreto legislativo 805 de 2020 buscan cumplir con el mandato constitucional del artículo 131, que define que la Ley determinará el régimen laboral de los empleados de las notarías, en este caso con un aporte temporal para financiar la nómina de empleados.

1. Tampoco la destinación temporal de los recursos parafiscales del Fondo Cuenta Especial de Notariado (ver infra párrafos 116 y 141), para el pago de la nómina de los trabajadores, desconoce el artículo 338 de la Constitución Política. En tal sentido esta Corte ha señalado

que: “en el marco de un estado de emergencia económica, social y ecológica, las modificaciones a las destinaciones específicas de recursos parafiscales están permitidas, siempre y cuando no se desnaturalice el concepto de parafiscalidad, esto es, (i) que las transformaciones a la destinación del recurso parafiscal respeten la finalidad particular para la cual éste fue concebido; y (ii) que los cambios no supongan beneficiar a un grupo o sector económico o social diferente a aquel sobre el que recae el gravamen.”96

1. En este caso, con la creación y diseño del aporte económico temporal a los trabajadores de las notarías: i) se respeta la destinación específica de los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado en cuanto se pretende garantizar la prestación del servicio público notarial; y ii) los recursos benefician ese mismo sector en tanto están destinados a los trabajadores de las notarías siempre que el notario se postule para acceder al beneficio temporal.

1. Por lo tanto, las normas del decreto legislativo bajo examen no desconocen las disposiciones constitucionales ni las del bloque de constitucionalidad.

* Juicio de incompatibilidad

1. La Corte considera que las normas del decreto legislativo examinado superan el juicio de incompatibilidad. No obstante, en concepto de la Procuraduría General de la Nación, el Decreto legislativo 805 de 2020 cambia la destinación de los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado, prevista en la Ley 29 de 1973, el Decreto 1672 de 1997 y el Decreto 1890 de 1999, esa modificación estaría respaldada en la necesidad de generar subsidios para el pago de las nóminas de los empleados de las notarías del país.

1. Por el contrario, para la Sala, el diseño del aporte económico temporal para los trabajadores de las notarías y las normas que desarrollan su implementación no suspenden ninguna ley, sino que habilitan la destinación transitoria, durante 4 meses, de los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado para financiar parcialmente la nómina de las notarías que cumplan con los requisitos previstos para postularse al beneficio.

1. Así entonces, la creación y características del apoyo económico (Art. 1; Art. 2, inciso 1; Art. 5, parg. 1 y Art. 6); las condiciones para ser beneficiario y las exclusiones (Art. 2, incisos 2 y 3 y Art. 3); el procedimiento para postulación (Art. 4, inciso 1 y parg. 1); las reglas para conceder el aporte económico (Art. 5, inciso 1 y Art. 5, parg. 2); las consecuencias por incumplimiento (Art. 4, parg. 2; Art. 5, parg. 3 y Art.o 5, parg. 4) y las restricciones sobre los recursos (Art. 7), no suponen la suspensión de la normatividad vigente sobre el Fondo Cuenta Especial del Notariado solo la destinación temporal de recursos para ayudar a la preservación

del empleo de los trabajadores de las notarías.

* Juicio de necesidad

1. La Sala encuentra que el aporte económico temporal a las notarías se ajusta al juicio de necesidad en sus dos dimensiones: fáctica y jurídica. La medida prevista en el decreto legislativo bajo examen regula la creación y características de un apoyo económico para todas las notarías del país, las condiciones para acceder al mismo, las reglas para concederlo, las consecuencias por incumplimiento de los requisitos previstos y las restricciones sobre los recursos (ver supra 74). Este subsidio se financia con los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado, por lo tanto, la Sala considera pertinente empezar el análisis de este juicio explicando su naturaleza y finalidad.97

1. La Ley 29 de 1973 creó el Fondo Nacional de Notariado (Fonanot), como un establecimiento público con personería jurídica adscrito al Ministerio de Justicia, que se mantendría con los aportes que realizaran los notarios cuya cuantía dependía proporcionalmente del número de escrituras que se otorgaran en cada despacho; y los aportes que reciba del Gobierno nacional o de los particulares; no obstante, hasta el momento, el Fondo ha funcionado exclusivamente con los aportes de los notarios de todo el país.98

1. Esa primera regulación señalaba que el Fondo cumpliría con tres finalidades: (i) mejorar las condiciones económicas de los notarios con ingresos insuficientes, (ii) propender por la capacitación de los notarios y (iii) divulgar el derecho notarial. Posteriormente, el Decreto Ley 1672 de 1997 suprimió el Fondo Nacional de Notariado y dispuso, en su artículo 5º, que sus recursos pasarían a ser administrados por la Superintendencia de Notariado y Registro “a través de un fondo o un sistema especial de manejo de cuentas, sin personería jurídica, estructura administrativa ni planta de personal propia”, con la asesoría de un Consejo integrado por el Ministro de Justicia y del Derecho y un notario de tercera categoría, o su suplente, elegido por los de su misma categoría; no obstante, mantuvo los tres objetivos antes enunciados. Esa finalidad fue reiterada, de nuevo, en el artículo 17 del Decreto 1987 de 1997, mediante el cual se reglamentó la liquidación del antiguo Fondo Nacional de Notariado.99

1. En desarrollo de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 189 de la Constitución, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1890 de 1999 el cual, en su artículo 81, añadió otras asignaciones a los recursos del Fondo, así:

“Destinación del Fondo producto de la liquidación de “FONANOT”. Con la finalidad de desarrollar con eficacia y eficiencia las funciones relacionadas con el registro notarial, los recursos del Fondo que actualmente administra la Superintendencia de Notariado y Registro provenientes del liquidado Fondo Nacional de Notariado (FONANOT), se destinarán, además de lo establecido en el Decreto 1672 de 1997, para:

– Financiación de los concursos para el ingreso a la Carrera Notarial, de conformidad con lo dispuesto por el Consejo Superior de la Carrera Notarial;

– El otorgamiento de subsidios para aquellas notarías que se vean afectadas de manera grave en su funcionamiento por catástrofes o calamidades derivadas de fuerza mayor o caso fortuito.

– Para la financiación de la adecuación del archivo notarial en el Archivo General de la Nación, de acuerdo con el convenio que se suscriba para tal efecto.”

1. Adicionalmente, mediante el Decreto 2245 de 2000100 se dispuso que los recursos del liquidado Fondo también contribuirán a la financiación del costo de la impresión y distribución de los folios de registro civil que requieran las notarías del país, para el estricto cumplimiento de ese servicio.

1. Entonces, la destinación de los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado en tiempos de normalidad, “gira en torno a tres ejes del orden legal: (i) mejorar las condiciones económicas de los Notarios de insuficientes ingresos, (ii) propender por la capacitación de los Notarios y (iii) la divulgación del derecho notarial, y en desarrollo de dicha finalidad, el apoyo para aquellos notarios que puedan verse afectados por situaciones graves que pongan en riesgo la prestación del servicio público notarial, derivado de circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor, financiación de los concursos para el ingreso a la Carrera Notarial; la adecuación del archivo notarial; y la impresión y distribución de los folios de registro civil.”101

1. Antes bien, teniendo en cuenta que los recursos del Fondo tienen la destinación específica que se acaba de explicar, los mismos son parafiscales.102 Así lo establece la Ley 788 de 2002103 y ha sido también reconocido por esta Corte. En la Sentencia C-254 de 1998,104 con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el Decreto 1672 de 1997 por el cual se suprimió el antiguo Fonanot (ver supra 108), la Corte concluyó que el Gobierno no había excedido las facultades que le otorgó el Congreso de la República en la Ley 344 de 1996, para suprimir o fusionar dependencias, órganos y entidades de la Rama ejecutiva, con el propósito de racionalizar y reducir el gasto público. Al respecto afirmó:

“De esta manera, dentro de un criterio de racionalización del gasto público, que justamente delimita el alcance de las atribuciones delegadas al presidente, el Gobierno hizo un adecuado uso de las facultades conferidas, pues procedió a suprimir una entidad que acusaba duplicidad funcional, dejando a salvo la labor de interés público que le competía, consistente en manejar los recursos parafiscales destinados a mejorar a los notarios de bajos recursos; y ello con un costo operacional considerablemente menor al que venía originándose por dicha actividad, y rescatando para el funcionamiento de otras entidades de la Administración central los bienes que constituían la infraestructura física de Fonanot.” Subraya la Sala.

1. En este mismo sentido, la Sentencia C-574 de 2003,105 en la cual la Corte estudió la constitucionalidad del artículo 112 de la Ley 788 de 2002, que imponía a los notarios la obligación de abrir una cuenta bancaria llamada Cuenta Única Notarial para depositar todo lo que recaudaran en desarrollo de sus funciones, destacó que el Fondo Cuenta Especial de Notariado maneja recursos parafiscales. La norma fue declarada parcialmente exequible al considerar que “existe violación a la Carta en cuanto a que la disposición no hace la necesaria distinción entre la obligación de depositar todos los ingresos con destino a los “fondos o cuentas parafiscales del notariado, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, a la Superintendencia de Notariado y Registro y a los demás organismos públicos que deban recibir ingresos provenientes de los recaudos efectuados por los Notarios” y los ingresos con destino al notario. Por el contrario, la disposición acusada mezcla dentro de una misma cuenta bancaria dineros que tienen origen y destinación claramente distintas.” Así entonces, sólo los recursos dirigidos a la cuenta parafiscal del notariado, a la DIAN, a la Superintendencia de Notariado y Registro y a otros organismos públicos que se nutran de los recaudos de la actividad notarial deben ser depositados en la Cuenta Única Notarial, frente a los recursos sobrantes los notarios tienen libertad frente a su manejo; pueden “depositarlos en una cuenta bancaria, o en títulos, CDTs, e inclusive si su deseo es manejar sus dineros en efectivo, dejándolos en una caja de seguridad. Son decisiones, se repite, que corresponden a la órbita misma de la persona, sobre las cuales no tiene injerencia el legislador.”

1. En conclusión, el Fondo Cuenta Especial de Notariado, es administrado por la Superintendencia de Notariado y Registro, con la asesoría de un Consejo integrado por el Ministro de Justicia y del Derecho y un notario de tercera categoría; sus recursos provienen de las contribuciones de naturaleza parafiscal que realizan los notarios y los mismos están destinados a (i) mejorar las condiciones económicas de los notarios de insuficientes ingresos; (ii) capacitar a los notarios; (iii) divulgar el derecho notarial; (iv) apoyar a notarios que con ocasión de caso fortuito o fuerza mayor vean afectada gravemente la prestación del servicio; (v) la financiación de los concursos para el ingreso a la Carrera Notarial; (vi) la adecuación del archivo notarial y (vi) la impresión y distribución de los folios de registro civil. Teniendo claro lo anterior, pasa la Sala a desarrollar el juicio de necesidad.

1. Necesidad fáctica. Para la Sala la medida prevista en el Decreto legislativo 805 de 2020 se encuentra fácticamente justificada pues como se verá, el Gobierno nacional no incurrió en un error manifiesto al crear un subsidio destinado a los trabajadores de las notarías. Para empezar conviene recordar que en la parte motiva del decreto legislativo, el Gobierno advirtió que las medidas de confinamiento y reducción de la movilidad adoptadas como consecuencia del estado de emergencia generado por la pandemia derivada del virus COVID-19, generaron una importante disminución en los usuarios del servicio público notarial, que ha puesto en riesgo la prestación misma del servicio así como el cumplimiento de las obligaciones de los notarios, en especial, las relacionadas con el pago de los salarios de sus trabajadores.

1. A su turno, la Secretaría Jurídica de Presidencia, en su intervención ante la Corte, se refirió en específico al impacto que ha generado la pandemia en el sector notarial. Resaltó que desde la primera emergencia económica social y ecológica, el Gobierno nacional exceptuó a las personas encargadas de la prestación de este servicio público de las restricciones de movilidad pero su actividad se redujo drásticamente. Explicó que en virtud de lo anterior, la Superintendencia de Notariado y Registro ha expedido varios actos administrativos que contienen las pautas para la prestación del servicio en este contexto, manteniendo su operación por 5 días a la semana, durante 5 horas diarias y los sábados. “De lo anterior resulta necesario advertir, que desde el 24 de abril hasta la fecha los señores notarios del país han ejercido su función fedataria en un 56,8%, sin contar los diferentes cierres a los que se han visto expuestos por las decisiones asumidas en los diversos municipios del país a través de toques de queda y el procedimiento establecido de picos y cédulas.”106

1. A continuación, destacó la importancia de las funciones que desarrollan las notarías haciendo énfasis en la decisión de la Registraduría Nacional del Estado Civil de suspender la atención al público,107 lo cual significó que los notarios fueron los únicos que estuvieron, de manera temporal, desarrollando la función de registro en lo que corresponde a la inscripción de nacimientos y defunciones. También mencionó el otorgamiento de escrituras sobre bienes inmuebles y la incidencia que tienen las actuaciones notariales en las actividades de las empresas fabricantes de bienes de primera necesidad, tales como las entidades financieras. Concluyó que el servicio notarial “ha sido gravemente afectado con las medidas de aislamiento preventivo, dejando sin recursos a un sector esencial para los fines del aparato estatal. Lo anterior por cuanto la Superintendencia de Notariado y Registro limitó las fechas y horarios de prestación de servicios de las notarías en el territorio nacional durante la vigencia del aislamiento preventivo obligatorio, por lo cual, las notarías pasaron de prestar el servicio público notarial de ocho (8) horas al día durante seis (6) días a la semana, a prestarlo entre dos y tres días a la semana, 5 horas al día. Las condiciones descritas, sumadas a las restricciones de movilidad previstas en cada uno de los municipios del país han significado una disminución de la afluencia de ciudadanos que acuden a las notarías, generando así que este sector sea particularmente golpeado por la crisis.”

1. Por su parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Superintendencia de Notariado y Registro, en el informe presentado como respuesta a las preguntas formuladas por la Corte, explicaron que durante el primer aislamiento preventivo decretado por el Gobierno nacional,108 el Superintendente expidió las resoluciones No. 03133 y 03196 de 24 y 27 de marzo de 2020, en las cuales fijó los horarios y turnos de prestación del servicio. "De manera que, para círculos notariales que contaran con una o dos notarias se habilitó el servicio dos (2) días a la semana durante tres (3) horas; y un (1) día a la semana durante tres (3) horas para aquellos círculos con más de dos notarias. Así las cosas, durante el primer aislamiento preventivo la prestación del servicio público se redujo en un 86.4% y 93,2%, respectivamente." En el segundo aislamiento decretado por el Gobierno nacional,109 mediante las resoluciones No. 03323 y 03324 de 9 de abril de 2020, se fijó la prestación del servicio público notarial, en 3 días a la semana durante 5 horas, "es decir, los notarios ejercieron su función solo en un 34%." Esta medida se mantuvo durante los demás periodos de aislamiento,110 añadiendo la prestación del servicio los días sábados. Por último, señalaron que en el mes de marzo, los ingresos notariales presentaron un decrecimiento del 24,66% respecto del mes de febrero, para abril ese porcentaje ascendió a un 65,37% y en mayo el reporte de disminución de los ingresos fue de un 17,67%.

1. Pues bien, vistas en conjunto las consideraciones contenidas en el Decreto legislativo 805 de 2020, los argumentos expuestos por el Gobierno nacional en su intervención ante la Corte y las cifras presentadas por el Ministerio de Justicia y el Derecho y la Superintendencia de Notariado y Registro al responder a las preguntas formuladas por la Corte, la Sala considera que la medida de apoyo económico a los trabajadores de las notarías quedó fácticamente sustentada. Es evidente que se trata de un sector que no es ajeno a la crisis económica que generó la pandemia por el virus COVID-19 y que ante la reducción de sus ingresos, los notarios pueden optar por disminuir los salarios de sus trabajadores e incluso dar por terminados sus contratos, con el fin de minimizar los efectos negativos mencionados.

1. Es importante hacer énfasis en que la finalidad del Decreto legislativo 805 de 2020 no es apoyar a los notarios para que tengan mejores ingresos sino brindar un subsidio económico a sus trabajadores de cara al riesgo que supone para su estabilidad el drástico descenso en los ingresos de las notarías, sin importar la categoría de las mismas. En efecto, los notarios se postulan y reciben el auxilio económico, y en de cierto modo ello puede significar un alivio frente a sus obligaciones laborales; no obstante, la Sala entiende que el verdadero propósito de la norma y sus destinatarios finales son los trabajadores de las notarías en tanto se pretende cubrir parte de la nómina.

1. Según la Ley 29 de 1973 las notarías están divididas en tres categorías. Su artículo 16 dispone que la pertenencia a uno u otro círculo notarial depende del "número de escrituras otorgadas en cada uno de ellos en los últimos cinco años y los factores socio-económicos [sic] haga la Superintendencia de Notariado y Registro, con aprobación del Gobierno Nacional." Conforme a esa misma disposición, los "Círculos de Notaría que tengan por

cabecera la capital de la República y las capitales de Departamento con más de 300.000 habitantes, de acuerdo con los estimativos que haga al efecto el Departamento Administrativo Nacional de Estadística a petición de la Superintendencia de Notaria y Registro, serán clasificados en la primera categoría." Esta clasificación es importante porque es uno de los factores que determina el monto del subsidio que se otorga en época de normalidad a los notarios con menores ingresos. El artículo 14 de la citada Ley 29 de 1973, dispone que la Junta Directiva del Fondo debe fijar anualmente el monto del subsidio, según los círculos y regiones y, en especial, atendiendo al número de escrituras otorgadas en cada uno de ellos en el año inmediatamente anterior.

1. Enseguida, en el juicio de necesidad jurídica, la Sala explicará en detalle las diferencias entre el subsidio consagrado en la Ley 29 de 1973 y el previsto en el Decreto legislativo bajo estudio. Por ahora, encuentra pertinente hacer énfasis en que al margen del subsidio proveniente del Fondo Cuenta Especial de Notariado que reciben, en época de normalidad, algunos notarios para mejorar las condiciones económicas dados los insuficientes ingresos que perciben (supra 118),111 la medida que analiza la Sala está dirigida no a los notarios para tal efecto, sino a los trabajadores de las notarías, en específico al pago de sus salarios. Por tanto, todos los trabajadores del sector, independiente del círculo al que pertenezca su empleador, se han visto afectados en este contexto de recesión económica, de ahí que no encuentre la Corte un error manifiesto de apreciación por parte del Gobierno en la implementación de un subsidio destinado al pago de los salarios. La Sala concluye que la medida prevista en el Decreto legislativo 805 de 2020 supera el juicio de necesidad fáctica.

1. Necesidad jurídica. La Sala coincide con lo sostenido por el Gobierno nacional en el sentido de que en el ordenamiento jurídico no existen disposiciones legales suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

1. La premisa que expuso la Presidencia de la República, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Superintendencia de Notariado y Registro consistió en justificar la necesidad jurídica del aporte económico examinado en que la legislación ordinaria no contiene una norma que permita contribuir directa y exclusivamente a la nómina de los trabajadores de las notarías.112 En tal sentido, señalaron que el decreto legislativo objeto de estudio regula un apoyo que (i) está dirigido a los trabajadores de las notarías, no a los notarios; y (ii) pretende beneficiar a los empleados de todas las notarías del país, independientemente de si se trata o no de notarías con insuficientes ingresos.

1. Por el contrario, la mayoría de intervinientes durante el proceso se refirieron, precisamente, a la ausencia de focalización de los destinatarios del subsidio previsto en el Decreto legislativo 805 de 2020. El grupo de notarios de tercera categoría113 que intervino

durante el trámite puso de presente que el cambio de destinación de los dineros del Fondo Cuenta Especial de Notariado empeora la situación de más de 500 notarios de ingresos insuficientes. Uno de los intervinientes114 sostuvo que el subsidio bajo análisis asigna recursos de una manera ineficiente, sin garantizar la sostenibilidad y el mayor acceso a los servicios notariales en todo el territorio nacional y resalta que se está aportando al sistema un "ingrediente de manifiesta inequidad, ineficiencia y regresividad."115 Por último, el Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia sugirió que se debería exigir una certificación por parte de contador público de la disminución de ingresos para poder acceder al subsidio, esto es, una prueba sobre la real afectación sufrida. En sentido similar, el Procurador General de la Nación argumentó que no convendría otorgar el subsidio a todas las notarías del país, sino que se deberían establecer criterios para enfocarlo a aquellas que se hayan visto efectivamente afectadas por la crisis, por no poder prestar sus servicios o que no han logrado pagar sus nóminas. En tal sentido, dirigió su solicitud de exequibilidad condicionada.

1. Al margen de las peticiones hechas de manera específica por parte de cada uno de los intervinientes y de la Vista Fiscal, para el pleno de la Corte es claro que el Gobierno valoró adecuadamente la necesidad jurídica de consagrar un beneficio de manera amplia y general a favor de todos los trabajadores de las notarías del país, sin diferenciar si desarrollan sus labores en una notaría de primera, segunda o tercera categoría. Esto, por cuanto se trata de un auxilio económico dirigido directamente a los empleados de las notarías, luego de la postulación del notario y la verificación de requisitos por la Supertintendencia de Notariado y Registro,116 que busca garantizar la conservación de los puestos de trabajo y la continuidad en la prestación del servicio público.

1. Al respecto, la Corte recuerda que de conformidad con el juicio de necesidad fáctica, los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado tienen entre su objeto mejorar las condiciones económicas de los notarios con insuficientes ingresos (supra 118),117 lo cual conlleva la categorización de las notarías según lo descrito (supra 125). De ahí, que la pregunta que subyace a este juicio es si el aporte económico a los trabajadores de las notarías y las normas que regulan su operatividad, creadas mediante el Decreto legislativo 805 de 2020, son subsidiarias a la legislación ordinaria, o si por contrario, el ordenamiento jurídico ya contiene disposiciones que prescriban una ayuda equivalente, tal y como lo argumentaron algunos intervinientes.

1. La Sala Plena encuentra que la regulación ordinaria no dispone de herramientas encaminadas a la protección de los trabajadores de las notarías como explicará a continuación.

1. Según el artículo 2 de la Ley 29 de 1973, los ingresos de los notarios dependen de un lado,

de las sumas que obtengan por la prestación del servicio notarial, y por otro, de los subsidios que reciban cuando a ello hubiere lugar.118 Lo anterior ha determinado, como se expuso (supra 125), que existen notarías que funcionan de forma autónoma pues los ingresos que recaudan por el desarrollo de su actividad les garantiza su operación. En contraste, existen otras categorías de notarías que, para la prestación del servicio, dada la insuficiencia de los recursos que perciben, requieren subsidios. Dichos subsidios son concedidos por el Fondo Cuenta Especial de Notariado cuyos recursos dependen justamente de los aportes que los notarios realizan proporcionalmente acorde con el número de escrituras que otorgan anualmente. El monto del subsidio es fijado cada año de acuerdo con el número de escrituras y el ingreso bruto mensual promedio del año anterior.119

1. El subsidio ordinario del que se viene hablando tiene importantes diferencias con la legislación de emergencia bajo estudio. En primer lugar, está dirigido únicamente a los notarios de insuficientes ingresos, lo cual es determinado por la Superintendencia de Notariado y Registro según los ingresos mensuales y el número de escrituras otorgadas en el año inmediatamente anterior. Para la vigencia 2019, por ejemplo, esta ayuda económica le fue asignada a los notarios que, "de acuerdo con la información examinada en el Informe Estadístico Notarial, reporten ingresos brutos promedio mensuales de hasta 20 S.M.M.L.V. y la escrituración no supere las 1.440 escrituras anuales"120 y osciló entre $5.593.055 y $9.058.952.121 Por su parte, el Decreto legislativo 805 de 2020 no distingue entre notarios con suficientes o insuficientes ingresos pues, como lo ha sostenido la Sala, el subsidio temporal que consagra, si bien será tramitado a través de cada notario mediante la postulación que realice, está dirigido a las notarías, específicamente, al pago de la nómina.

1. Antes bien, tal como se acaba de exponer, el subsidio previsto en la Ley 29 de 1973 hace parte de la remuneración de los notarios; no obstante, el mismo no es constitutivo de honorarios. El Consejo de Estado ha dicho al respecto:

"Aun cuando la base para su determinación la constituye la cantidad de actos que produzca una determinada Notaría, su reconocimiento no obedece a una contraprestación por los servicios prestados a la ciudadanía por parte del Notario; lo anterior se desprende de lo dispuesto en las sucesivas Resoluciones –ya citadas en el acápite correspondiente– que desde el 2006 han tasado el monto a partir del cual se puede considerar que una Notaría recibe ingresos insuficientes, las cuales señalaron que le incumbía a la Superintendencia de Notariado y Registro velar "porque la destinación de los subsidios para el mejoramiento del servicio, se cumpla a cabalidad, de manera racional, demostrable y adecuada". Así las cosas, se cumplen los requisitos para que el subsidio a favor de los Notarios de ingresos insuficientes sea considerado como una subvención, atendiendo principalmente el hecho de que con su otorgamiento no se retribuye el servicio notarial y que su otorgamiento tiene como destinación específica el mejoramiento del servicio público notarial."122

1. Esa diferencia entre honorario y subvención es importante para el caso que ocupa la atención de la Sala, pues por un lado, al ser otorgado a un particular que realiza una actividad de interés general, como lo es la prestación del servicio público notarial, su "objetivo principal, directo e inmediato [no es] el enriquecimiento del beneficiario, aun cuando indirectamente afecte de manera positiva su patrimonio; […] los dineros percibidos deben ser utilizados para el fin de interés general para el cual se otorga el referido beneficio";123 por otro, es indicativa de la destinación específica del subsidio únicamente para el mejoramiento del servicio. Pues bien, el contenido normativo de esta expresión está dispuesto por la finalidad misma del Fondo de donde provienen los recursos para su otorgamiento. Recuérdese que la finalidad del Fondo Cuenta Especial de Notariado es (i) mejorar las condiciones económicas de los notarios de insuficientes ingresos; (ii) capacitar a los notarios; (iii) divulgar el derecho notarial; (iv) apoyar a notarios que con ocasión de caso fortuito o fuerza mayor vean afectada gravemente la prestación del servicio; (v) la financiación de los concursos para el ingreso a la Carrera Notarial; (vi) la adecuación del archivo notarial y (vii) la impresión y distribución de los folios de registro civil.

1. Asimismo, es pertinente tener en cuenta que los notarios son responsables del funcionamiento de sus despachos,124 tienen la calidad de empleadores de sus trabajadores y asumen el régimen prestacional de sus empleados de conformidad con el Código Sustantivo del Trabajo.125 Además, por expresa disposición legal, el pago de las acreencias laborales deben hacerlo únicamente con lo que reciben del pago que hacen los usuarios por la prestación del servicio notarial; el artículo 4° de la Ley 29 de 1993 dispone:

1. En este mismo sentido, la intervención hecha por la Secretaría Jurídica de Presidencia en defensa de la constitucionalidad del Decreto 805 de 2020, señala:

"De igual forma es de advertir que teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 29 de 1973 el pago de las asignaciones de los empleados subalternos de los notarios, así como la dotación y sostenimiento de las respectivas oficinas, es responsabilidad exclusiva de los notarios, y dichos pagos se harán con los recursos que perciban de los usuarios por concepto de los derechos notariales que autoriza la Ley, y por tanto, bajo la legislación ordinaria el Fondo Cuenta Especial del Notariado no puede ser utilizado para tales fines" 126

1. Por consiguiente, los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado bajo el esquema descrito si bien se focalizan en las notarías de ingresos insuficientes para operar de forma autónoma, no están destinados a la nómina de los trabajadores la cual es responsabilidad

exclusiva de los notarios como empleadores, y debe pagarse con lo que reciben como contraprestación de sus servicios por los usuarios. Lo que significa que el Decreto Legislativo 805 de 2020 habilita una destinación adicional y temporal para los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado a efectos de proteger la permanencia laboral de los empleados de las notarías, con independencia de los subsidios regulares que le sean otorgados a los notarios para los que trabajan.

1. De hecho, la Sala comparte los argumentos gubernamentales mencionados en cuanto refieren que el aporte económico creado por el decreto legislativo revisado está dirigido a los trabajadores de las notarías y no a los notarios, los cuales pueden verse tangencialmente beneficiados, pero no son los destinatarios finales del auxilio y, como se viene explicando el subsidio mensual que reciben los notarios de menores ingresos está destinado a mejorar sus condiciones, no al pago de la nómina de sus trabajadores. En este contexto, la medida prevista en el Decreto legislativo 805 de 2020 es jurídicamente necesaria pues con ella se pretende beneficiar a los empleados de todas las notarías del país, independientemente de si se trata de notarías con suficientes ingresos, lo cual supone la creación de una nueva destinación temporal de los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado que requiere la expedición de una norma de carácter legal.

1. Adicionalmente, los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado son contribuciones parafiscales con objetivo legal específico y, por lo tanto, una adición a su destinación, así sea transitoria, debe hacerse mediante una norma de su misma fuerza y rango.

1. En la Sentencia C-593 de 2010127 la Corte explicó que el Legislador está facultado para variar o redefinir la destinación de las contribuciones parafiscales, siempre que respete su finalidad específica. En este sentido señaló que “la potestad tributaria se radica constitucionalmente en cabeza del legislador, a quien compete ‘imponer contribuciones fiscales o parafiscales’ (C.P. Art. 338); siendo ello así, igualmente puede definir el destino de las contribuciones parafiscales que crea, siempre y cuando ellas se dirijan a financiar el mismo sector dentro del cual se recaudaron, pues como es sabido, tales contribuciones ‘se cobran solo a un gremio o colectividad específica y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad’.”128 Así entonces, sólo una norma con fuerza de ley puede variar parcialmente la forma en que se invierten los recursos provenientes de una contribución parafiscal, tal como ocurre en esta oportunidad; además el decreto legislativo bajo estudio respeta la destinación específica del Fondo Cuenta Especial de Notariado, pues el subsidio que contempla redunda en beneficio del sector notarial.

1. En este orden de ideas, la necesidad jurídica de la norma está soportada por la ausencia de una disposición en la legislación ordinaria que permita brindar una ayuda económica a los trabajadores de las notarías, a cargo del Fondo Cuenta Especial de Notariado, con

independencia del círculo al que pertenezcan; así como por la naturaleza parafiscal de los recursos del Fondo, que implica que una adición a su destinación sea adoptada mediante una norma legal.

1. La Sala encuentra que también existe en la legislación ordinaria una disposición que habilita la utilización de los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado para otorgar subsidios a las notarías que vean afectado de manera grave su funcionamiento por catástrofes o calamidades derivadas de fuerza mayor o caso fortuito129 (Decreto 1890 de 1999, ver supra 109). Como se observa la legislación ordinaria establece: i) que la afectación sea grave; ii) originada en una situación imprevisible e irresistible, de fuerza mayor o caso fortuito; y iii) que impida el funcionamiento de la notaria. Estos tres supuestos deben ser valorados por el Consejo Asesor del Fondo Cuenta, al cual le corresponde determinar si accede o no a la petición del notario, esto es aprobar o rechazar dicho gasto.130

1. De modo que, lo regulado en el decreto examinado también es subsidiario a esta legislación ordinaria pues los requisitos enunciados no permiten movilizar los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado para brindar un auxilio temporal a la nómina de los trabajadores de todas las notarías del país, al margen de la categoría o círculo al que pertenezcan y de la afectación puntual derivada del estado de emergencia. Tal como se explicó algunos párrafos atrás (supra 130 y 131), la destinación específica que recae sobre los recursos del Fondo impide su uso para otros fines, como el pago de nómina.

1. En suma, la medida de apoyo económico a los trabajadores de las notarías consistente en un subsidio del 40% de su salario creada por el Decreto Legislativo 805 de 2020 es conforme al juicio de necesidad, pues quedó demostrado fácticamente que el sector notarial se ha visto afectado como consecuencia de las medidas de aislamiento y de restricción de la movilidad adoptadas en el marco del estado de emergencia y ello ha puesto en riesgo los pagos salariales de sus trabajadores e, incluso, su estabilidad laboral. Asimismo, la medida es jurídicamente necesaria en virtud de la ausencia de una norma ordinaria que persiga ese mismo fin y de la naturaleza de los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado. También es necesaria la regulación adicional que define las pautas, exclusiones y condiciones para acceder al aporte económico, las consecuencias por el uso indebido o el acceso fraudulento a los recursos y los beneficios tributarios que implica el manejo de estos por parte de los notarios.

* Juicio de proporcionalidad

1. La creación y condiciones de implementación del aporte económico temporal para los trabajadores contenida en el Decreto legislativo 805 de 2020 no es desproporcionada. Este

juicio exige que las medidas adoptadas en desarrollo del Estado de emergencia sean "proporcionales a la gravedad de los hechos que motivaron el estado de excepción, teniéndose en cuenta para ello, además de dicha gravedad, la naturaleza y el ámbito de ocurrencia de dicha situación de crisis."131

1. El concepto de proporcionalidad se encuentra ligado a la concepción de los derechos como principios, y ha sido adoptado por la jurisprudencia como una herramienta metodológica para determinar la razonabilidad tanto fáctica como jurídica de la norma que se analiza.132 La Corte Constitucional ha moldeado este análisis bajo un juicio integrado133 que contempla distintos niveles de intensidad; de manera que cuando la regulación puede tener un grado de afectación e impacto mayor sobre los derechos, se eleva el grado de intensidad del juicio.134 Esto permite armonizar el control judicial con el principio democrático y la colaboración armónica entre los poderes, evitando que la Corte emplee un estándar estricto de revisión en todas las circunstancias, que termine por asfixiar el poder normativo del Congreso de la República, o en su defecto -en casos extraordinarios o excepcionales- del Gobierno nacional. En efecto, debe recordarse que la regulación de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos.135 No se trata entonces de la cláusula general de competencia que le asiste al Congreso de la República para expedir leyes, sino de una potestad excepcional y reservada para momentos de anormalidad.

1. En esta ocasión, y dada la naturaleza de los asuntos que aborda el Decreto legislativo 805 de 2020, la Corte considera que la intensidad del juicio a aplicar es leve. Esto, comoquiera que se trata de una medida de carácter económico que supone un beneficio a fin de asegurar la estabilidad en el empleo de los trabajadores de las notarías, y en esa medida el margen de configuración del legislador de excepción es amplio. El decreto crea una financiación temporal de un porcentaje de la nómina de las notarías con el propósito de que los notarios mantengan los puestos de trabajo de sus empleados, así como de la correlativa responsabilidad del Estado en la prestación del servicio público notarial. El escrutinio leve ordena examinar la legitimidad entre el medio y el fin, esto es: (i) que el fin y el medio no estén prohibidos constitucionalmente; y (ii) que el medio sea idóneo o adecuado para lograr el fin propuesto.

1. En cuanto al primer requisito, la Sala considera que el fin que persigue la norma y el medio que emplea para alcanzarlo son constitucionales. Por una parte, la finalidad de asegurar el empleo encuentra respaldo constitucional en el artículo 1 que dispone el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas como valores fundamentales del Estado colombiano; el artículo 25 que consagra el trabajo en condiciones dignas y justas como un derecho especialmente protegido; y el artículo 53 de la Constitución que dispone:

“Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.”

1. Se trata de una medida que desarrolla este mandato superior en tanto pretende proteger las garantías laborales de los trabajadores de las notarías, asegurando que durante la emergencia tengan garantizado su mínimo vital. Además, debe tenerse en cuenta que el artículo 215 de la Constitución prohíbe expresamente que los derechos sociales de los trabajadores sean desmejorados en el marco de un estado de emergencia; el Decreto 805 de 2020, por su parte, redundará en beneficio de “siete mil (7.000) empleos formales directos, sin contar los más de veinte mil (20.000) empleos indirectos que dependen de la adquisición de los insumos para la prestación de servicios notariales como el papel de seguridad notarial, la identificación y autenticación biométrica en línea, la firma digital, entre otros (…).”136

1. En línea con lo anterior, tampoco está prohibido por el texto constitucional adoptar medidas tendientes a garantizar la prestación del servicio público notarial. El artículo 365 de la Carta establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es su deber asegurar la prestación eficiente de los mismos; pues bien, la creación de un subsidio a la nómina de los empleados de las notarías y la regulación de las pautas, exclusiones y condiciones para acceder al aporte económico, las consecuencias por el uso indebido o el acceso fraudulento a los recursos y los beneficios tributarios que implica el manejo de estos por parte de los notarios, es un asunto que sin duda busca garantizar la prestación eficiente y continua de un servicio que como se vio -supra 69- es esencial en el actual contexto de emergencia

1. Frente al medio escogido por el Gobierno nacional para cumplir el objetivo señalado, esto es el diseño y regulación de un aporte económico temporal para los trabajadores de las notarías, la Sala encuentra que resulta idóneo para salvaguardar la permanencia en el empleo de estos trabajadores y la continuidad en la prestación del servicio público notarial. En un escenario de emergencia marcado por una grave crisis económica, los trabajadores son un sector altamente vulnerable. Conviene recordar que los notarios son particulares que prestan un servicio público y su remuneración proviene del pago que hacen los usuarios por

la prestación de ese servicio. Esto significa que los notarios asumen con cargo a sus recursos, “la nómina de los trabajadores de Notarías, el arriendo de los locales comerciales en los cuales funciona la notaría, el valor de los servicios públicos asociados al local comercial, la adecuación del local donde funciona la notaría, los equipos tecnológicos y los servicios requeridos para la prestación del servicio notarial, la infraestructura para el almacenamiento del protocolo notarial, entre otros gastos asociados.”137 Ante la disminución de los ingresos, la reducción en el monto de los salarios de los trabajadores y el recorte de personal son dos estrategias comúnmente utilizadas para hacer frente a la poca fluidez de caja; por ello, la medida adoptada por el Gobierno en el decreto legislativo bajo examen es idónea para proteger a los trabajadores del sector notarial, comoquiera que al brindar un subsidio para el pago de la nómina protege el derecho al mínimo vital de estos trabajadores y procura por que permanezcan en el empleo, garantizando su indispensable remuneración económica.

1. En conclusión, la creación y regulación del apoyo económico transitorio a los trabajadores de las notarías, previsto en el Decreto legislativo 805 de 2020, es una respuesta equilibrada frente a las consecuencias económicas generadas por la pandemia, especialmente, para mitigar el desempleo en este sector, así como garantizar la prestación de un servicio público relevante para el funcionamiento del Estado.

* Juicio de no discriminación

1. La Sala considera que la medida prevista en el Decreto legislativo 805 de 2020 no resulta discriminatoria, ya que no establece un tratamiento diferenciado con base en algún criterio sospechoso de discriminación, esto es, por razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. Por el contrario, busca beneficiar a todos los trabajadores de las notarías del país con independencia del círculo en el cual se encuentren ubicadas y, con ello, salvaguarda sus derechos laborales.

1. No obstante, la Sala estima pertinente retomar en este juicio las razones que llevaron al Gobierno a excluir del beneficio económico previsto en el Decreto legislativo 805 de 2020 a los empleados en situación de suspensión de prestación del servicio (parágrafo del artículo 3 del Decreto legislativo 805 de 2020.)

1. Al respecto, en el informe presentado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y por la Superintendencia de Notariado y Registro, se advirtió: “[e]l apoyo económico que se creó con ocasión del Decreto 805 de 2020 tiene por objetivo “proteger el empleo de los trabajadores que prestan sus servicios en las Notarías del país”, motivo por el cual, se destinan unos recursos con cargo al fondo Cuenta Especial del Notariado administrado por la

Superintendencia de Notariado y Registro, orientados al cumplimiento de las obligaciones laborales de los empleados de los despachos notariales del país. Dicha iniciativa pretende estimular el empleo en las notarías del pais y generar un estímulo o reconocimiento para aquellas notarías que durante la crisis mantuvieron los empleos. // En este sentido, el Gobierno nacional a través de distintos actos administrativos expedidos en el marco del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica pretendió desestimular la suspensión de los contratos de trabajo y propender por el mantenimiento de la nómina que permita evitar la parálisis, aspecto que es replicado en esta oportunidad para el servicio público notarial. En tal sentido, el pago de las nóminas de los notarios que, en medio de la crisis generada por la pandemia, han mantenido sus trabajadores, reconociendo todos los pagos laborales correspondientes y sin suspender temporalmente el contrato de trabajo o establecerles una licencia no remunerada, es el margen que se pretende incentivar a través de la expedici6n del presente decreto."

1. En ese orden de ideas, la Sala observa que las motivaciones para otorgar el trato diferenciado aludido, responden a la focalización de recursos en aquellas notarías que cumplieron con la finalidad de preservar el empleo aún frente la crisis económica que generó la pandemia. No resulta discriminatorio que el beneficio se otorgue a los notarios que mantuvieron en sus nóminas a los empleados en aras de garantizar la prestación del servicio público notarial; asimismo es razonable que el auxilio se brinde únicamente aquellos trabajadores que se encuentren desempeñando sus labores en las notarías, al menos por dos razones. Por un lado, porque enfocar el subsidio a los trabajadores que no tengan suspendida la prestación de sus servicios permite incorporar un criterio objetivo para el control de la destinación de los recursos del Fondo, esto es, el reporte al sistema general de seguridad social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). Por otro lado, porque además de contribuir a la salvaguarda de los derechos de los trabajadores de las notarías de todo el país, el decreto también persigue el fin de garantizar la prestación continua y efectiva del servicio público notarial, lo cual, evidentemente, se encuentra a cargo de aquellos trabajadores que se encuentren activos en sus funciones.

* Regla de vigencia

1. La última regla, contenida en el artículo 8º del decreto legislativo analizado se ocupa de la vigencia del mismo. Establece que va regir a partir de la fecha de su publicación. Para la Sala se trata de una norma necesaria para que el Decreto en cuestión entre a regir en el orden jurídico y que no representa problemas de constitucionalidad.

7. Síntesis de la decisión

1. La Sala Plena revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 805 de 2020, “[p]or medio del cual se crea un aporte económico temporal de apoyo a los trabajadores de las notarías del país en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, proferido durante el estado de excepción declarado por el Decreto 637 de 2020.

1. La Corte concluyó que el Decreto legislativo 805 de 2020 cumple con los requisitos formales y materiales previstos en las disposiciones constitucionales y estatutarias para este tipo de normas. Precisó que la finalidad de la norma es brindar un apoyo económico para el pago de los salarios de los trabajadores de las notarías de todo el país, más no subsidiar a los notarios; y el Gobierno demostró la existencia de disponibilidad presupuestal para el efecto. Por ello no accedió a la solicitud de condicionamiento encaminada a que el beneficio se otorgue únicamente a aquellos notarios que demuestren una afectación en sus ingresos con ocasión del estado de emergencia. La Sala Plena encontró que el decreto supera el juicio de conexidad interna pues sus disposiciones tienen relación con sus considerandos; también pudo establecer que la norma fue suficientemente motivada, ya que pretende proteger a los 7.363 trabajadores de las 907 notarías que operan en el país. En sentido similar, sostuvo que la creación y regulación de un subsidio destinado al pago de la nómina de las notarías no es arbitraria y sus objetivos no son caprichosos, lo que busca es garantizar la estabilidad laboral del sector notarial y contribuir a la prestación eficiente del servicio.

1. De otra parte, señaló que el Decreto legislativo 805 de 2020 no restringe ninguno de los derechos intangibles que han sido expresamente reconocidos como intocables en diferentes disposiciones, no contradice la Constitución o los tratados internacionales ni el marco de referencia del Ejecutivo en un estado de emergencia. Asimismo, encontró que el diseño de un aporte económico temporal a los trabajadores de las notarías y las normas que desarrollan su implementación no suspenden ninguna ley, sino que habilitan la destinación transitoria, durante 4 meses, de los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado para financiar parcialmente la nómina de las notarías que cumplan con los requisitos previstos para postularse al beneficio.

1. Además, para la Sala Plena la norma es fácticamente necesaria porque la disminución de los ingresos de los notarios conlleva el riesgo para sus trabajadores de que sean disminuidos sus salarios e incluso de ser desvinculados con el propósito de recortar los gastos; de ahí que no exista un error manifiesto al otorgar este auxilio de manera amplia y generalizada. En igual sentido, es jurídicamente necesaria en tanto la legislación ordinaria no prevé un subsidio para el pago de nómina de los trabajadores de las notarías con cargo al Fondo Cuenta Especial de Notario y, comoquiera que el mismo maneja recursos provenientes de las contribuciones parafiscales que realizan los notarios, una adición a su destinación requiere ser incorporada mediante una norma con fuerza y rango de ley.

1. En lo que tiene que ver con el juicio de proporcionalidad, la Corte sostuvo que la medida es una respuesta equilibrada frente a la crisis generada por el estado de emergencia en el sector notarial, puesto que busca garantizar la remuneración de los trabajadores de las notarías, los cuales son particularmente vulnerables en un contexto de disminución de ingresos y necesidad de recortes presupuestales, y con ello desarrolla los mandatos constitucionales previstos en los artículos 53 y 365 sobre la protección al trabajo y la obligación de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos; y el medio escogido es idóneo pues el subsidio a la nómina y las normas que regulan su implementación generan un alivio para los trabajadores al tiempo que desincentivan la terminación de sus contratos. Finalmente, en tanto se trata de una medida que va dirigida a los empleados de todas las notarías del país, la Sala Plena advirtió que no suscita ningún tipo de debate en relación con el juicio de no discriminación. Por lo tanto, declarará exequible el Decreto legislativo 805 de 2020.

VI. DECISIÓN

1. En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Magistrado (E)

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS JAVIER MORENO ORTIZ

Magistrado (E)

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con Salvamento de Voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con Salvamento de Voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con Salvamento de Voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ANEXO I: Texto del Decreto Legislativo 805 de 2020

“MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

DECRETO NÚMERO 805

(4 JUN 2020)

“Por medio del cual se crea un aporte económico temporal de apoyo a los trabajadores de las notarías del país en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las atribuciones que le confieren en el artículo 215 de la

Constitución Política de Colombia, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en

desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, “Por el

cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional” y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud – OMS declaró el actual brote de enfermedad por Coronavirus – COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en trece (13) veces, mientras que el número de países

afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

Que mediante la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el30 de mayo de 2020 y, en virtud de esta, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y O fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo de 2020, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo de 2020, 235 personas contagiadas al 22 de marzo de 2020, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo de 2020; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo de 2020, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo de 2020, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo de 2020, 608 personas contagiadas al 28 de marzo de 2020, 702 personas contagiadas al 29 de marzo de 2020; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo de 2020; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo de 2020, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril de 2020, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril de 2020, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril de 2020, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril de 2020, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril de 2020, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril de 2020, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril de 2020, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril de 2020, 2.223 personas contagiadas al9 de abril de 2020,2.473 personas contagiadas al día 10 de abril de 2020, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril de 2020, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril de 2020,2.852 personas contagiadas al 13 de abril de 2020, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril de 2020, 3.105 personas contagiadas al 15 de abril de 2020, 3.233 personas contagiadas al 16 de abril de 2020, 3.439 personas contagiadas al 17 de abril de 2020, 3.621 personas contagiadas al 18 de abril de 2020, 3.792 personas contagiadas al 19 de abril de 2020, 3.977 personas contagiadas al 20 de abril de 2020, 4.149 personas contagiadas al 21 de abril de 2020, 4.356 personas contagiadas al 22 de abril de 2020, 4.561 personas contagiadas al 23 de abril de 2020, 4.881 personas contagiadas al 24 de abril de 2020, 5.142 personas contagiadas al 25 de abril de 2020, 5.379 personas contagiadas al. 26 de abril de 2020, 5.597 personas contagiadas al 27 de abril de 2020, 5.949 personas contagiadas al 28 de abril de 2020, 6.211 personas contagiadas al 29 de abril de 2020, 6.507

personas contagiadas al 30 de abril de 2020, 7.006 personas contagiadas al 1 de mayo de 2020, 7.285 personas contagiadas al 2 de mayo de 2020, 7.668 personas contagiadas al 3 de mayo de 2020, 7.973 personas contagiadas al 4 de mayo de 2020, 8.613 personas contagiadas al 5 de mayo de 2020, 8.959 personas contagiadas al 6 de mayo de 2020, 9.456 personas contagiadas al 7 de mayo de 2020, 10.051 personas contagiadas al 8 de mayo de 2020, 10.495 personas contagiadas al 9 de mayo de 2020, 11.063 personas contagiadas al10 de mayo de 2020, 11.613 personas contagiadas al 11 de mayo de 2020, 12.272 personas contagiadas al12 de mayo de 2020, 12.930 personas contagiadas al 13 de mayo de 2020, 13.610 personas contagiadas al 14 de mayo de 2020, 14.216 personas contagiadas al 15 de mayo de 2020, 14.939 personas contagiadas al 16 de mayo de 2020, 15.574 personas contagiadas al 17 de mayo de 2020, 16.295 personas contagiadas al 18 de mayo de 2020, 16.935 personas contagiadas al 19 de mayo de 2020, 17.687 personas contagiadas al 20 de mayo de 2020, 18.330 personas contagiadas al 21 de mayo de 2020, 19.131 personas contagiadas al 22 de mayo de 2020,20.177 personas contagiadas al 23 de mayo de 2020,21.175 personas contagiadas al 24 de mayo de 2020,21.981 personas contagiadas al 25 de mayo de 2020,23.003 personas contagiadas al 26 de mayo de 2020,24.104 al 27 de mayo de 2020, 25.366 personas contagiadas al 28 de mayo de 2020, 26.688 personas contagiadas al 29 de mayo de 2020,28.236 personas contagiadas al 30 de mayo de 2020, 29.383 personas contagiadas al 31 de mayo de 2020, 30.493 personas contagiadas al1 de junio de 2020,31.833 personas contagiadas al2 de junio de 2020, 33.354 personas contagiadas al 3 junio de 2020 y mil cuarenta y cinco (1.045) fallecidos.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social (1) reportó el 10 de mayo de 2020 463 muertes y 11.063 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (4.155), Cundinamarca (283), Antioquia (468), Valle del Cauca (1.331), Bolívar (679), Atlántico (970), Magdalena (271), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (47), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (67), Huila (178), Tolima (130), Meta (923), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (296), Boyacá (67), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16) y Amazonas (527); (I!) reportó el 11 de mayo de 2020 479 muertes y 11.613 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (4.305), Cundinamarca (289), Antioquia (474), Valle del Cauca (1.367), Bolívar (742), Atlántico (1.022), Magdalena (284), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (51), Caldas (100); Risaralda (216), Quindío (71), Huila (179), Tolima (130), Meta (927), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (306), Boyacá (77), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16), Amazonas (718), Putumayo (1); y (111) reportó el 3 de junio de 2020 1.045 muertes y 33.354 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (11.250), Cundinamarca (1.034), Antioquia (1.260), Valle del Cauca (3.886), Bolívar (3.571), Atlántico (4.756), Magdalena (706), Cesar (348), Norte de Santander (134), Santander (114), Cauca (116), Caldas (156), Risaralda (262), Quindío (119), Huila (252), Tolima (274), Meta (983), Casanare (35), San Andrés y Providencia (17), Nariño (1.346), Boyacá (214), Córdoba (163), Sucre (47), La Guajira (65), Chocó (295), Caquetá (24), Amazonas (1.898), Putumayo (10), Vaupés (11), Arauca (1), Guainía (6) y Vichada (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud – OMS, se ha reportado la siguiente información: (1) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET [Central European Time Zone] señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (11) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (111) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (IV) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (V) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (VI) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (VII) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (VIII) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (IX) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos, (X) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 117.021 fallecidos, (XI) en el reporte número 86 del 15 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.914.916 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 123.010 fallecidos, (XII) en el reporte número 87 del 16 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST [Central European Summer Time] señaló que se encuentran confirmados 1.991.562 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 130.885 fallecidos, (XIII) en el reporte número 88 del 17 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.074.529 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 139.378 fallecidos, (XIV) en el reporte número 89 del 18 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.160.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 146.088 fallecidos, (XV) en el reporte número 90 del 19 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.241.778 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 152.551 fallecidos, (XVI) en el reporte número 91 del 20 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.314.621 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 157.847 fallecidos y (XVII) en el reporte número92 del 21 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.397.217 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 162.956 fallecidos, (XVIII) en el reporte número 93 del 22 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.471.136 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 169.006 fallecidos, (XIX) en el reporte número 94 del 23 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.544.792 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 175.694 fallecidos, (XX) en el reporte número 95 del 24 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.626.321 casos del nuevo coronavirus COVI D-19 Y 181.938 fallecidos, (XXI) en el reporte número 96 del 25 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.719.896 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 187.705 fallecidos, (XXII) en el reporte número 97 del 26 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.804.796 casos

del nuevo coronavirus COVID-19 y 193.710 fallecidos, (XXIII) en el reporte número 98 del 27 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentren confirmados 2.878.196 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 198.668 fallecidos, (XXIV) en el reporte número 99 del 28 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.954.222 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 202.597 fallecidos, (XXV) en el reporte número 100 del 29 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.018.952 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 207.973 fallecidos, (XXVI) en el reporte número 101 del 30 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.090.445 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 217.769 fallecidos, (XXVII) en el reporte número 102 del 1 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.175.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 224.172 fallecidos, (XXVIII) en el reporte número 103 del 2 de mayo de 2020 a las 3.267.184 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 229.971 fallecidos, (XXIX) en el reporte número 104 del 3 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.349.786 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 238.628 fallecidos, (XXX) en el reporte número 105 del 4 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.435.894 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 239.604 fallecidos, (XXXI) en el reporte número 106 del 5 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.517.345 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 243.401 fallecidos, (XXXII) en el reporte número 107 del 6 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.588.773 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 247.503 fallecidos, (XXXIII) en el reporte número 108 del 7 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.672.238 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 254.045 fallecidos, (XXXIV) en el reporte número 109 del 8 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.759.967 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 259.474 fallecidos, (XXXV) en el reporte número 110 del 9 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.855.788 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 265.862 fallecidos, (XXXVI) en el reporte número 111 del 10 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.917.366 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 274.361 fallecidos, (XXXVII) en el reporte número 112 del 11 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.006.257 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 278.892 fallecidos, (XXXVIII) en el reporte número 113 del 12 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.088.848 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 283.153 fallecidos, (XXXIX) en el reporte número 114 del 13 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.170.424 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 287.399 fallecidos, (XI) en el reporte número 115 del 14 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.248.389 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 294.046 fallecidos, (XLI) en el reporte número 116 del 15 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.338.658 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 297.119 fallecidos, (XLII) en el reporte número 117 del 16 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.425.485 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 302.059 fallecidos, (XLIII) en el reporte número 118 del 17 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.525.497 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 307.395 fallecidos, (XLIV) en el reporte número 119 del 18 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.618.821 casos

del nuevo coronavirus COVID-19 y 311.847 fallecidos, (XLV) en el reporte número 120 del 19 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.731.458 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 316.169 fallecidos, (XLVI) en el reporte número 121 del 20 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.789.205 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 318.789 fallecidos, (XLVII) en el reporte número 122 del 21 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.893.186 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 323.256 fallecidos, (XLVIII) en el reporte número 123 del 22 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 4.993.470 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 327.738 fallecidos, (XLIX) en el reporte número 124 del 23 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.103.006 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 333.401 fallecidos, (l) en el reporte número 125 del 24 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.204.508 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 337.687 fallecidos, (L1) en el reporte número 126 del 25 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.304.772 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 342.029 fallecidos, (L1I) en el reporte número 127 del 26 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.404.512 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 343.514 fallecidos, (L1I1) en el reporte número 128 del 27 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.488.825 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 349.095 fallecidos, (L1V) en el reporte número 129 del 28 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.593.631 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 353.334 fallecidos, (LV) en el reporte número 130 del 29 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.701.337 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 357.688 fallecidos, (LVI) en el reporte número 131 del 30 de mayo de2020 señaló que se encuentran confirmados 5.817.385 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 362.705 fallecidos, (LVII) en el reporte número 132 del 31 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.934.936 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 367.166 fallecidos, (LVIII) en el reporte número 133 del 1 de junio de 2020 señaló que se encuentran confirmados 6.057.853 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 371.166 fallecidos, (LVIX) en el reporte número 134 del 2 de junio de 2020 señaló que se encuentran confirmados 6.194.533 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 376.320 fallecidos, (LVX) en el reporte número 135 del 3 de junio de 2020 señaló que se encuentran confirmados 6.287.771 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 379.941 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud – OMS, (1) en reporte de fecha 10 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT -5, – hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.006.257 casos, 278.892 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; (11) en reporte de fecha 11 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, – hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.088.848 casos, 283.153 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; y (111) en reporte de fecha 3 de junio de 2020 a las 19:00 GMT-5, -hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 6.397.294 casos, 383.872 fallecidos y 216 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el comunicado de fecha de 18 de marzo de

2020 denominado el «El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas», afirma que: «[…] El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [… l.»

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el referido comunicado, estima «[…] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial […], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso “más favorable”) y 24,7 millones de personas (caso “más desfavorable”), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia “media”, podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas.»

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el citado comunicado, insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generadas por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que en la declaración conjunta del 27 de marzo de 2020 del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la directora gerente del Fondo Monetario Internacional, se afirma que: «Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021.»

Que la Organización Internacional del Trabajo en el informe denominado “Observatorio de la OIT: El COVID 19 y el mundo del trabajo”, cuarta edición de fecha 27 de mayo de 2020,

señala los gravísimos impactos que ha sufrido el empleo por cuenta del virus COVID-19:

“La crisis sigue provocando una reducción sin precedentes de la actividad económica y del tiempo de trabajo, y datos recientes confirman las previsiones realizadas anteriormente en materia de pérdida de horas de trabajo (véase el Anexo técnico 1). Se estima que en el primer trimestre de 2020 se perdió un 4,8 por ciento de las horas de trabajo (lo que corresponde a alrededor 135 millones de empleos a tiempo completo, habida cuenta de una semana laboral de 48 horas, con arreglo a la referencia actualizada a tal efecto), con respecto al cuartó trimestre de 2019. Ello constituye una ligera revisión al alza de unos 7 millones de empleos a tiempo completo desde que se publicó la tercera edición del Observatorio de la OIT, lo que pone de manifiesto que en el tercer trimestre de 2020 la crisis afectó a los mercados laborales con mayor intensidad que la prevista, en particular en los países de ingresos medianos altos o elevados de horas trabajadas. En las Américas. se prevé que se pierda el 13,1 por ciento de las horas de trabajo a lo largo del segundo trimestre, con respecto al nivel que existía antes de la crisis. En Europa y Asia Central, se prevé una pérdida del 12,9 por ciento. Las estimaciones relativas a las demás regiones son levemente inferiores, pero en todos los casos se registran valores superiores al 9,5 por ciento. América meridional y Europa meridional y occidental son las regiones para las que se han realizado mayores revisiones al alza en materia de pérdida de horas trabajadas (en más de un punto porcentual) desde la publicación de la tercera edición del Observatorio de la OIT. lo que pone de manifiesto, respectivamente, el empeoramiento de la situación en América meridional y el hecho de que los efectos en el mercado de trabajo de las medidas adoptas en Europa han sido más intensos de lo previsto.”

Que igualmente, la Organización Internacional del Trabajo en el documento “Las normas de la OITy la COVID-19 (coronavirus)” de fecha 29 de mayo de 2020 señaló entre otros aspectos; “que los gobiernos deberían, tan pronto como sea posible o tratar de garantizar la seguridad básica del ingreso, en particular para las personas que hayan perdido sus puestos de trabajo o medios de vida a causa de la crisis; o adoptar, restablecer o ampliar regímenes integrales de seguridad social y otros mecanismos de protección social, teniendo en cuenta la legislación nacional y los acuerdos internacionales, y o tratar de garantizar el acceso efectivo a una atención de salud esencial y a otros servicios sociales básicos, en particular para los grupos de población y las personas a los que la crisis ha hecho particularmente vulnerables”

Que el 30 de abril de 2020, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE publicó los indicadores del mercado laboral para el mes de marzo. el cual evidencia un impacto en el indicador de desempleo del 12,6%, con un incremento significativo de la inactividad en 1,53 millones de personas que pasaron de estar ocupados a estar inactivos.

Que si bien los datos del mes de marzo mostraron un impacto importante sobre el mercado laboral, los datos que entregó el Departamento Nacional de Estadística DANE el 29 de mayo

de 2020, que miden el empleo del mes de abril, hacen aún más notorio el impacto en el mercado laboral y la capacidad de generación de ingresos de los hogares, pues la tasa de desempleo ascendió a 19.8%, la más alta durante los últimos 20 años, con un aumento en el número de desocupados aumentó en 1 millón 559 mil personas frente al mismo mes de 2019, y un aumento de la población económicamente inactiva en 4 millones 313 mil personas.

Que desagregando por sectores el análisis del impacto, se evidencia que todos los sectores redujeron el número de ocupados a excepción al de suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos (Ver Tabla 1):

Tabla 1. Variación de Ocupados por sector económico para el trimestre febrero-abril cifras en miles. Fuente Departamento Nacional de Estadística DANE

Que a partir de este análisis, se hace imperativo encontrar medidas que, durante las condiciones de aislamiento social, permitan aliviar la disminución de ingresos que están teniendo los hogares colombianos producto de la pérdida de empleos.

Que mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que dentro de los considerandos del mencionado Decreto, en el acápite de “Presupuesto fáctico” se indicó:

[…] Que el aumento del desempleo en Colombia genera una perturbación grave y extraordinaria en el orden económico, así como en su Producto Interno Bruto… ” ” …] Que las medidas de distanciamiento social -fundamentales para la salud pública- están afectando especialmente a los sectores de la economía que, por su naturaleza, deben permanecer completamente cerrados. En particular, el sector de comercio y en el de reparación de vehículos reportó una destrucción de 1.5 millones de empleos, siendo el sector que más contribuyó a la destrucción de empleos en las principales ciudades. Asimismo, las restricciones han afectado la confianza de los consumidores, empresarios e inversionistas. En particular, el índice de confianza comercial se ubicó en -31 % en este mismo periodo. Lo

anterior representa un deterioro de 58% frente a marzo de 2019, y corresponde al peor registro histórico del indicador…" " … Que de conformidad con lo expuesto por la directora del Instituto Nacional de Salud, ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, existe una limitación en los análisis de pruebas del Covid-19, debido a la alta demanda y competencia a nivel mundial por los reactivos y falta de mecanismos necesarios, lo que ineludiblemente generará una ampliación del aislamiento obligatorio y por tanto la imposibilidad de reactivar en mayor medida la economía, generando un impacto negativo novedoso, impensable e inusitado en el desempleo a nivel nacional…" "…Que debido a la necesidad de ampliar el aislamiento obligatorio han resultado insuficientes, aunque idóneas, las medidas tomadas para ayudar a las pequeñas y medianas empresas, lo que hace necesario tomar nuevas medidas legislativas para evitar una destrucción masiva del empleo, el cierre total de las empresas y el impacto negativo que ello conlleva en la economía del país y que a futuro generarían un impacto incalculable en el sistema económico colombiano [… l".

Que de la misma forma, en los considerandos del Decreto 637 de 2020, en el acápite de "Presupuesto valorativo" se señaló:

"[…] Que en marzo de 2020, la tasa de desempleo a nivel nacional se incrementó en 1.4% frente a febrero, siendo este el mayor incremento registrado desde febrero de 2004 y el segundo más alto registrado desde 2001. De igual manera, en marzo de 2020 se reportó una destrucción de cerca de 1 ,6 millones de empleos con respecto al mes anterior, lo que corresponde al mayor incremento en dicho indicador desde que se tienen cifras comparables. Las solicitudes de suspensión tanto de actividades, como de contratos y despidos colectivos -con corte al 15 de abril de 2020- han aumentado 30 veces frente al registro de todo 2019, lo que anticipa un deterioro aún mayor del mercado laboral en los próximos meses. De hecho, las perspectivas de los analistas (al 14 de abril) sugieren un significativo aumento en la tasa de desempleo en 2020, con proyecciones del orden del 15% al 20%. En cualquier escenario esta sería la tasa de desempleo más alta desde 2002. (Fuente: DAIIE, Ministerio de Trabajo). Que la evidencia empírica sugiere que los empleados que han perdido su empleo a través de un despido se enfrentan a peores perspectivas de recontratación y menores salarios. Asimismo, estos impactos persisten en el mediano plazo, y se materializan a través de tasas de desempleo mayores y más duraderas. (Fuente: Encuesta de medición del impacto del COVID-19, Canziani & Petrongolo 2001, Stevens 2001, Eliason & Storrie 2006)".

Que a su turno, en el acápite de "Justificación de la declaratoria del estado de excepción" del mencionado decreto se indicó:

"[…] Que la adopción de medidas de rango legislativo -decretos legislativos-, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la

crisis, mediante la protección a los empleos, la protección de las empresas y la prestación de los distintos servicios para los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país. […]";

Que así mismo, dentro del subtítulo "Medidas generales que se deben adoptar para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos" se señaló

"Que se debe permitir al Gobierno nacional la adopción de medidas en aras de mantener y proteger el empleo, entre otras, el establecimiento de nuevos tumos de trabajo, la adopción de medidas que permitan contribuir al Estado en el financiamiento y pago de parte de las obligaciones laborales a cargo de los empleadores".

Que en el marco de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica que está orientada a mitigar los efectos económicos negativos a causa de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 es preciso tomar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, así como medidas orientadas a conjurar los efectos económicos asociados, disponiendo de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentarlos.

Que mediante los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020, 636 del 06 de mayo de 2020, 689 de 22 de mayo de 2020 y 749 del 28 de mayo de 2020, el Presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, dentro de las cuales se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, desde las 00:00 horas del día 25 de marzo de 2020, de manera ininterrumpida, hasta las 00:00 horas del 1 de julio de 2020. No obstante lo anterior, se exceptuó de dicha medida el servicio público notarial, por lo que ordenó al Superintendente de Notariado y Registro que estableciera los horarios y turnos de prestación del servicio.

Que mediante la Instrucción Administrativa 04 de 16 de marzo de 2020, modificada por la Instrucción Administrativa 07 del 8 de mayo de 2020, el Superintendente de Notariado y Registro adoptó medidas generales de prevención frente al COVD-19.

Que mediante las Resoluciones 3133 del 24 de marzo de 2020, 3196 del 27 de marzo de

2020, 3323 y 3324 del 9 de abril de 2020, 3525 y 3526 del 25 de abril de 2020, 3745 Y 3746 del 8 de mayo de 2020 y 4243 del 29 de mayo de 2020, el Superintendente de Notariado y Registro estableció horarios y turnos especiales de atención en las 907 notarías del país y dictó otras medidas tendientes a prevenir y contener la propagación del coronavirus COVID-19 durante la prestación del servicio público notarial.

Que de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política, el artículo 1 de la Ley 29 de 1973 y el artículo 1 de la Ley 588 de 2000, el notariado es un servicio público que se presta por los notarios e implica el ejercicio de la fe notarial.

Que con ocasión de la vertiginosa propagación del COVID-19, así como en razón a las decisiones de confinamiento, junto con otras medidas relacionadas con la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, se generó una afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, y, en la actividad notarial, ha generado una flagrante disminución en los usuarios del servicio público notarial, que ha conllevado a una grave afectación en la actividad económica de las Notarías, poniendo en riesgo la prestación del servicio público notarial, así como el cumplimiento de las obligaciones de sus trabajadores.

Que en tal sentido se considera necesario proteger el empleo de los trabajadores vinculados a las notarías y promover que puedan cubrir los gastos necesarios para su sostenimiento y de su familia, mediante la creación de un apoyo económico temporal al empleo que ayude a atender las obligaciones laborales a su favor.

Que en consecuencia se creará un apoyo económico por cada trabajador dependiente de una notaría que cumpla con sus obligaciones legales y reglamentarias, del 40% del salario mínimo legal mensual vigente, durante los meses de junio, julio y agosto de la presente anualidad.

Que de conformidad con la certificación de fecha 3 de junio de 2020 suscrita por la Dirección Administrativa y Financiera de la Superintendencia de Notariado y Registro, las Notarías del país emplean un total de 7.363 trabajadores, lo cual, teniendo en cuenta los términos previstos en el presente Decreto, indican el apoyo de DOS MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS TREINTA MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS ($2.888.230.996 M/Cte) mensual.

Que los Notarios son particulares y que, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 29 de

1973, su remuneración la constituyen las sumas que reciban de los usuarios por la prestación de sus servicios, y los subsidios que les ‘fije el Fondo Nacional de Notariado -hoy Fondo Cuenta Especial de Notariado-, y con base en lo cual deberán costear y mantener el servicio público notarial.

Que, a su turno, el artículo 4 de la citada Ley 29 de 1973 dispone que el pago de las asignaciones de los empleados subalternos de los Notarios, así como la dotación y sostenimiento de las respectivas oficinas, se hará por tales funcionarios de los recursos que perciban de los usuarios por concepto de los derechos notariales que autoriza la ley.

Que por medio del artículo 9 de la Ley 29 de 1973 se creó el Fondo Nacional de Notariado, con personería jurídica, destinado a mejorar las condiciones económicas de los Notarios de insuficientes ingresos, propender por la capacitación de los notarios y la divulgación del derecho notarial.

Que el artículo 30 de la Ley 344 de 1996 facultó al presidente de la República para suprimir o fusionar dependencias, órganos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional que desarrollen las mismas funciones o que traten las mismas materias o que cumplan ineficientemente sus funciones, con el propósito de racionalizar y reducir el gasto público.

Que en virtud de lo anterior, el Gobierno nacional mediante el Decreto 1672 de 1997 (i) suprimió el Fondo Nacional del Notariado y ordenó su liquidación según el reglamento que para el efecto expidiere el Gobierno nacional, y (ii) dispuso que los recursos destinados al cumplimiento de su finalidad se entregaran a la Superintendencia de Notariado y Registro para que los administrara a través de un fondo o un sistema especial de manejo de cuentas, sin personería jurídica, constituyendo lo que hoyes el Fondo Cuenta Especial de Notariado.

Que el artículo 17 del Decreto 1987 de 1997 estableció la destinación de los recursos administrados por la Superintendencia de Notariado y Registro, de conformidad con el artículo 5 del Decreto 1672 de 1997, e indicó que se destinarán para (i) mejorar las condiciones económicas de los notarios de insuficientes ingresos, (ii) la capacitación de los mismos y (ii) la divulgación del derecho notarial.

Que el artículo 81 del Decreto 1890 de 1999 indicó que, además de las destinaciones señaladas, los recursos del Fondo Especial de Notariado se destinarán para (i) la financiación de los concursos para el ingreso a la carrera notarial, de conformidad con lo dispuesto por el Consejo Superior de la Carrera Notarial; (ji) al otorgamiento de subsidios para aquellas

notarías que se vean afectadas de manera grave en su funcionamiento por catástrofes o calamidades derivadas de fuerza mayor o caso fortuito; y (iii) para la financiación de la adecuación del archivo notarial en el Archivo General de la Nación, de acuerdo con el convenio que se suscriba para tal efecto.

Que de conformidad con el Decreto 2245 de 2000, los recursos del liquidado Fondo Nacional de Notariado, administrados por la Superintendencia de Notariado y Registro de conformidad con el artículo 5 del Decreto 1672 de 1997, deberán destinarse, adicionalmente, para la financiación del costo de la impresión y distribución de los folios de registro civil que requieran las notarías del país, para el estricto cumplimiento de este servicio.

Que el marco legal y reglamentario dispone que las destinaciones establecidas para los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado administrado por la Superintendencia de Notariado y Registro, tienen como objetivo permitir que los notarios de insuficientes ingresos puedan prestar el servicio público notarial en las mejores condiciones para los usuarios, capacitar al notariado en general y atender el concurso de la carrera notarial, permitir la prestación de ciertos servicios, así como apoyar a aquellos notarios que se vean afectados por situaciones graves que pongan en riesgo la prestación del servicio, derivadas de caso fortuito o fuerza mayor.

Que con el objeto de apoyar y proteger a los trabajadores vinculados a las notarías, resulta viable que el aporte económico temporal de apoyo al empleo que ayude a atender las obligaciones laborales a su favor sea financiado con los recursos del Fondo Cuenta Especial para Notariado, fondo que finalmente, está llamado a proteger el servicio notarial.

Que de conformidad con certificación de fecha 3 de junio de 2020 suscrita por la Dirección Administrativa y Financiera de la Superintendencia de Notariado y Registro el Fondo Cuenta Especial del Notariado, cuenta con CIENTO OCHENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES CIENTO NOVENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (183.294.196.459), recursos que permiten cubrir el apoyo económico de que trata el presente Decreto Legislativo sin desfinanciar las actuales destinaciones.

Que, en tal medida, es necesario proteger el empleo de los trabajadores vinculados a las notarías a través de la creación de un aporte que, de manera transitoria, durante el término de cuatro (4) meses contados a partir de la expedición del presente Decreto Legislativo, cubra el 40% del del salario mínimo mensual legal vigente, con cargo de los recursos del Fondo Cuenta Especial del Notariado, siempre que el Notario, en cuya cabeza recae la responsabilidad de la vinculación de dichos “trabajadores, en los términos de la Ley 29 de 1973, cumpla con las condiciones señaladas en el presente Decreto.

Que en mérito de lo expuesto:

Artículo 1. Objeto. Crear por el término de cuatro (4) meses, con cargo a los recursos del Fondo Cuenta Especial del Notariado administrado por la Superintendencia de Notariado y Registro, un apoyo económico para todas las Notarías del país, que se postulen y cumplan con los requisitos de los artículos 3 y 4 del presente Decreto, destinado al cumplimiento de sus obligaciones laborales, con el objeto de proteger el empleo de los trabajadores que prestan sus servicios en las Notarías del país, en razón de la efectos generados con ocasión de la enfermedad Coronavirus COVID-19.

Parágrafo: El apoyo económico de que trata el presente artículo será financiado con la adición presupuestal a la apropiación de la presente vigencia de la Superintendencia de Notariado y Registro, que gestionará el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de los saldos en cuentas SCUN del Fondo Cuenta Especial de Notariado.

Artículo 2. Cuantía del apoyo económico. El valor del apoyo económico al que tendrá derecho cada Notario corresponde al cuarenta por ciento (40%) del valor de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente SMLMV para cada uno de los empleados de la Notaría. Para efectos de este apoyo económico se entenderán por empleados los trabajadores dependientes por los cuales el Notario cotiza al sistema general de seguridad social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y, a los cuales, para el mes de otorgamiento del apoyo económico, no se les haya aplicado la novedad de suspensión temporal de contrato de trabajo o de licencia no remunerada. Asimismo, se entenderá que el “número de empleados” corresponde al menor valor entre: (i) el número de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al mes de abril de 2020 o (ii) el número de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al mes inmediatamente anterior a aquel en el que se otorgue el apoyo económico, o (iii) el número de empleados que se mantendrán en el mes correspondiente al otorgamiento de este apoyo económico, certificado por el correspondiente contador público.

Artículo 3. Beneficiarios del apoyo económico. Podrán ser beneficiarios del apoyo económico de que trata este Decreto los trabajadores de las notarías que se encuentren relacionados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), y cuyos notarios:

1. Se encuentren al día con las obligaciones consagradas en el Decreto 2148 de 1983, compilado en el Decreto 1069 de 2015, respecto de la presentación de informes estadísticos y los recaudos, aportes y cuotas que correspondan al mes inmediatamente anterior al momento de la solicitud del respectivo apoyo económico.

2. Se encuentren al día en los pagos correspondientes al sistema general de seguridad social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) al mes inmediatamente anterior al de la solicitud.

Parágrafo: No podrán acceder a este apoyo económico los empleados de las notarías que se

encuentren en cualquiera de las siguientes condiciones:

1. Se encuentre en situación de suspensión de prestación del servicio.

2. Haya sido beneficiado con el subsidio de que trata el Decreto 639 del 8 de mayo, modificado por el Decreto 677 del 19 de mayo de 2020.

Artículo 4. Procedimiento de Postulación para la obtención del apoyo económico. Los notarios que cumplan con los requisitos del artículo 3 del presente Decreto y que quieran ser beneficiados por este apoyo económico, deberán presentar solicitud suscrita por el Notario en la que manifieste la intención de ser beneficiario del apoyo económico de que trata el presente decreto, ante el Consejo Asesor del Fondo Cuenta Especial de Notariado, solicitud en la que se allegue la siguiente información:

1. Notaría a su cargo.

2. Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al mes inmediatamente anterior a aquel en el que se otorgue el apoyo económico en la que conste el número de empleados dependientes reportados por el notario al Sistema General de Seguridad Social, con un ingreso base de cotización de al menos un salario mínimo legal mensual vigente. Para el caso puntual de la planilla correspondiente al mes de abril, sólo serán tenidas en cuenta las planillas presentadas antes del 31 de mayo de 2020.

3. Certificación expedida por el Notario en la que se señale el número de empleados dependientes que se mantendrán durante el mes correspondiente al otorgamiento del apoyo económico.

4. Copia de los comprobantes de pago de nómina a los empleados relacionados en la planilla Integrada de Aportes (PILA) a que refiere el numeral 2 del presente artículo.

5. Declaración expresa de que los recursos solicitados y efectivamente recibidos serán, única y exclusivamente, destinados al pago de los salarios de los empleados formales del notario.

6. Certificado de cuenta bancaria cuyo titular sea el notario, en la cual se consignarán los recursos de que trata el presente Decreto.

Parágrafo 1: Para que el notario pueda beneficiarse nuevamente del beneficio de que trata el presente Decreto, se requiere que, junto con la solicitud, allegue certificación expedida por Contador Público, en la que se indique que los recursos asignados con anterioridad en virtud de este apoyo fueron destinados en su integralidad al pago de las obligaciones laborales hacia sus empleados.

Parágrafo 2: Los Notarios que reciban el apoyo de que trata el presente Decreto Legislativo sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin o los que lo reciban de forma fraudulenta, o lo destinen a fines diferentes a los aquí establecidos, incurrirán en las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a las que hubiere lugar. Para los efectos de la responsabilidad penal, en todo caso, se entenderá que los documentos presentados para la postulación para la obtención del beneficio de que trata el presente Decreto Legislativo, así como los recursos del aporte del Fondo que reciban los beneficiarios, son de

naturaleza pública.

En caso de verificarse el incumplimiento de uno de los requisitos con ocasión de los procesos de fiscalización de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, ésta deberá informar a la Superintendencia de Notariado y Registro de dicho incumplimiento, quien adelantará el proceso de cobro coactivo en contra de aquellos Notarios que reciban el beneficio de manera improcedente. Para estos fines se aplicará el procedimiento y las sanciones establecidos en el Estatuto Tributario para las devoluciones improcedentes. La UGPP guardará un registro de los trabajadores que hayan sido beneficiados por el apoyo de que trata el presente Decreto Legislativo.

Artículo 5. Análisis de la postulación y otorgamiento. El Consejo Asesor del Fondo Cuenta Especial de Notariado establecerá el proceso para el análisis de las postulaciones a este beneficio. En todo caso, se deberá observar lo siguiente:

1. Con la postulación al apoyo económico entiende que el notario declara bajo la gravedad del juramento la veracidad de la información remitida al Consejo Asesor del Fondo Cuenta Especial de Notariado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, 117 y 125 del Decreto 2148 de 1983 compilado en el Decreto 1069 de 2015, por lo que cualquier error o falsedad lo harán susceptible de las acciones judiciales, administrativas y disciplinarias a que hubiere lugar.

2. El Consejo Asesor del Fondo Cuenta Especial de Notariado señalará el proceso de verificación del cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento de que trata el artículo 3 del presente Decreto.

3. El apoyo económico de que trata este Decreto se consignará únicamente en la cuenta bancaria señalada por el Notario de la cual sea titular.

4. El notario beneficiario remitirá, dentro de los primeros cinco (5) días del mes siguiente a aquel para el cual fue otorgado el apoyo económico la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes correspondiente al mes para el que fue otorgado el apoyo económico debidamente pagada. Asimismo, allegará la certificación de que trata el parágrafo primero del artículo anterior.

Parágrafo 1. El cumplimiento del procedimiento descrito en el presente artículo permitirá la obtención de un apoyo mensual. El apoyo económico podrá ser solicitado hasta por cuatro (4) ocasiones y su desembolso se realizará en los meses de junio, julio, agosto y septiembre de 2020. El notario deberá cumplir, en cada caso, con el procedimiento descrito ·en el presente artículo. I

Parágrafo 2. El acto de postularse implica la aceptación, por parte del notario, de las condiciones bajo las cuales se otorga el apoyo de que trata este Decreto Legislativo. La simple postulación no implica el derecho concedido a recibir el apoyo económico.

Parágrafo 3. Aquellos notarios que reciban uno o más apoyo de los que trata el presente Decreto Legislativo, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin y no lo informen a la autoridad competente, o las reciban de forma fraudulenta, o los destinen a

fines diferentes a los aquí establecidos, incurrirán en las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a las que hubiere lugar.

Parágrafo 4. Cuando el número de empleados reportado por el notario en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y en la certificación de pago de nómina, ambas correspondientes al mes para el cual se otorgó el apoyo económico, sea inferior al número de empleados con base en el cual se otorgó el beneficio, el notario deberá restituir la diferencia al Fondo Cuenta Especial para Notariado administrado por la Superintendencia de Notariado y Registro, dentro de los diez (10) días siguientes al pago de la planilla a la que aquí se hace referencia. En caso de no hacerlo, la Superintendencia de Notariado y Registro iniciará el proceso de cobro coactivo a efectos de que se restituya dicha suma al Fondo, sin perjuicio de las acciones disciplinarias a que pueda haber lugar.

Artículo 6. Temporalidad del apoyo económico. El apoyo económico de que trata el presente decreto, estará vigente por los meses de junio, julio, agosto y septiembre de 2020.

Los beneficiarios sólo lo podrán solicitar, por una vez mensualmente y hasta por un máximo total de cuatro (4) veces.

Artículo 7. Inembargabilidad de los recursos. Los recursos correspondientes al apoyo económico del que trata el presente decreto, serán inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se disperse el aporte, No obstante, en cualquier momento, se podrán aplicar los descuentos previamente autorizados por el beneficiario a terceros.

Parágrafo 1: El apoyo económico de que trata el presente decreto será tratado como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional en materia del impuesto sobre la renta y complementarios, para el notario. Parágrafo 2: Estarán exentos del gravamen a los movimientos financieros el traslado de los recursos correspondientes a los apoyos económicos de los que trata el artículo 1 del presente Decreto entre las entidades financieras y los beneficiarios.

Artículo 8. Vigencia y modificaciones. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá D.C., a los 4 de junio 2020.”

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

La Ministra del Interior,

Alicia Victoria Arango Olmos

La Ministra de Relaciones Exteriores,

Claudia Blum de Barberi

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Alberto Carrasquilla Barrera

La Ministra de Justicia y del Derecho,

Margarita Leonor Cabello Blanco

El Ministro de Defensa Nacional,

Carlos Holmes Trujillo García

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Rodolfo Enrique Zea Navarro

El Ministro de Salud y Protección Social,

Fernando Ruiz Gómez

El Ministro de Trabajo,

Ángel Custodio Cabrera Báez

La Ministra de Minas y Energía,

María Fernanda Suárez Londoño

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

José Manuel Restrepo Abondano

La Ministra de Educación Nacional,

María Victoria Angulo González

El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

Ricardo José Lozano Picón

El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio,

Jonathan Malagón González

La Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe

La Ministra de Transporte,

Ángela María Orozco Gómez

La Ministra de Cultura,

Carmen Inés Vásquez Camacho

La Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación,

Mabel Gisela Torres Torres

El Ministro del Deporte,

Ernesto Lucena Barrero.”

1 Constitución Política, artículo 241. “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: (…) 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.”

2 A la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), a la Unión Colegiada del Notariado Colombiano (UCNC), al Fondo de Empleados de Notariado y Registro (Cornotare) y a las universidades de Antioquia, de Ibagué, del Rosario, del Atlántico, del Valle, de La Sabana, de los Andes, Eafit, Javeriana, Libre, Militar, Nacional y Sergio Arboleda.

3 La transcripción completa del Decreto Legislativo 805 de 2020 se encuentra en el Anexo 1 de esta Sentencia.

4 En ese sentido se pronunció la Presidencia de la República, la Universidad Externado de Colombia, la UGPP, la Unión Colegiada del Notariado Colombiano – UCNC y la Unión de Notarios de Bogotá.

6 Intervención de la Secretaría Jurídica del Departamento administrativo de la Presidencia de la República. Págs. 2 a 11.

7 Ibídem., Pág. 11 a 19.

8 Ibídem., Pág. 19 a 24.

9 Ibídem., Pág. 24 y 25.

10 Ibídem., Pág. 25 a 30.

11 Ibídem., Pág. 30 a 33.

12 Ibídem., Pág. 34.

13 Ibídem., Pág. 35 a 47.

14 Ibídem., Pág. 47 y 48.

15 Ibídem., Pág. 48 a 52. Al respecto enfatiza: “conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 29 de 1973 el pago de las asignaciones de los empleados subalternos de los notarios, así como la dotación y sostenimiento de las respectivas oficinas, es responsabilidad de los notarios y se hará de los recursos que perciban de los usuarios por concepto de los derechos notariales que autoriza la Ley, resultaba necesaria una norma con fuerza de Ley que permitiera de forma transitoria, cubrir una parte de las obligaciones laborales a favor de los trabajadores de las notarías con cargo al Fondo Cuenta Especial de Notariado, sin desconocer que en tiempos normales se trataría de obligaciones que recaen en su totalidad en sus empleadores”.

16 Ibídem., Pág. 52 a 53.

17 Ibídem., Pág. 53.

18 Ibídem., Pág. 54.

19 Ibídem.

20 Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=16895.(i) Sírvase ampliar las razones que permiten sostener que el servicio público notarial contribuye a garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y a la supervivencia, por lo que se hace necesario implementar medidas que promuevan la continuidad del servicio; (ii) En las consideraciones del Decreto legislativo 805 de 2020 se afirma: "Que el marco legal y reglamentario dispone que las destinaciones establecidas para los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado administrado por la Superintendencia de Notariado y Registro, tienen como objetivo permitir que los notarios de insuficientes ingresos puedan prestar el servicio público notarial en las mejores condiciones para los usuarios, capacitar al notariado en general y atender el concurso de la carrera notarial, permitir la prestación de ciertos servicios, así como apoyar a aquellos notarios que se vean afectados por situaciones graves que pongan en riesgo la prestación del servicio, derivadas de caso fortuito o fuerza mayor". Desde la perspectiva del juicio de necesidad y motivación suficiente ¿Por qué es insuficiente el marco legal reglamentario descrito y se requiere activar los poderes legislativos del Art. 215 de la Constitución? ¿Cuál es la destinación de los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado en tiempos de normalidad? ¿Se requiere siempre acudir a una ley de la República para modificar su destinación? (iii) Si las notarías son de naturaleza privada, tal y como se expone en las consideraciones del Decreto legislativo 805 de 2020, a la luz del derecho a la igualdad, ¿qué justifica una medida específica en favor de este grupo y no de otras entidades similares que también prestan un servicio público? (iv) Durante el confinamiento decretado por la emergencia sanitaria, ¿por cuántos días no pudieron trabajar las notarías del país? ¿A partir de qué día pudieron hacerlo y con qué restricciones? (v) ¿Cuenta el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Superintendencia de Notariado y Registro o alguna entidad estatal con datos o información acerca del impacto de la pandemia en el flujo laboral de las notarías? (vi) ¿Por qué es razonable constitucionalmente establecer como requisito el número de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al mes de abril de 2020? (vii) Explicar la forma cómo se distribuirá la cuantía del apoyo económico que recibirán los beneficiarios. (viii) ¿Cuáles son las razones constitucionales que llevaron al Gobierno a excluir del beneficio económico previsto en el Decreto legislativo 805 de 2020 a los empleados en situación de suspensión de prestación del servicio? Si la ayuda está enfocada en aliviar las consecuencias de la pandemia y la suspensión de la prestación del servicio por esta causa, ¿por qué estos empleados no pueden ser beneficiarios? (ix) ¿Los notarios son beneficiarios directos del PAEF? ¿Están los notarios inscritos en el registro mercantil? (x) "Los Notarios que reciban el apoyo de que trata el presente Decreto Legislativo sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin o los que lo reciban de forma fraudulenta, o lo destinen a fines diferentes a los aquí establecidos, incurrirán en las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a las que hubiere lugar", ¿Cuáles son las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a las que podría haber lugar? (xi) ¿Cómo está compuesto el Consejo Asesor del Fondo Cuenta Especial de Notariado? (xii) El artículo 5 dispone: "Cuando el número de empleados reportado por el notario en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y en la certificación de pago

de nómina, ambas correspondientes al mes para el cual se otorgó el apoyo económico, sea inferior al número de empleados con base en el cual se otorgó el beneficio, el notario deberá restituir la diferencia al Fondo Cuenta Especial para Notariado administrado por la Superintendencia de Notariado y Registro, dentro de los diez (10) días siguientes al pago de la planilla a la que aquí se hace referencia. En caso de no hacerlo, la Superintendencia de Notariado y Registro iniciará el proceso de cobro coactivo a efectos de que se restituya dicha suma al Fondo, sin perjuicio de las acciones disciplinarias a que pueda haber lugar". ¿Por qué solo se hizo referencia a la responsabilidad disciplinaria y no a las fiscales y penales? ¿Se traduce lo anterior en una exclusión? (xiii) ¿Qué contenido y alcance tiene la expresión "los descuentos previamente autorizados por los beneficiarios a terceros?"

21 Representada por el notario Luis Efrén Leyton Cruz.

22 Representada por el notario John Jairo Botero Mesa.

23 Representada por el notario Gustavo Jaramillo Patiño.

24 Representada por el notario Alfredo Forero Romero.

25 Representada por el notario Martín Eduardo Torres Guerrero.

26 De conformidad con la Ley 29 de 1973 que dispuso en su artículo 9 que los recursos del Fondo tienen como una de sus finalidades "mejorar las condiciones económicas de los Notarios de insuficientes ingresos."

27 Representada por Eduardo Durán Gómez, Juan Hernando Muñoz y Álvaro Rojas Charry, en calidad de Vicepresidente, Presidente y Representante Legal, respectivamente de la de la Unión Colegiada del Notariado Colombiano.

28 El funcionamiento de las notarías durante la pandemia ha pasado por varias fases: "la Superintendencia de Notariado y Registro ha expedido varios actos administrativos que han restringido la prestación del servicio notarial en el país. En principio, esa normativa dispuso horarios por turnos, posteriormente, se admitió un horario de media jornada, luego, a partir del 1 de junio se autorizó la prestación del servicio en jornada completa, para con posterioridad modificarlo de nuevo, con lo cual, en la actualidad, el horario de prestación del servicio notarial es de 9 am a 4 pm. Esa fuerte restricción del número de despachos notariales abiertos al público y de su horario de funcionamiento, acompañada del aislamiento general que afecta a todas las personas residentes en Colombia, ha traído como consecuencia la disminución drástica de la demanda de servicios notariales, y por tanto, de ingresos con los cuales los notarios atienden los gastos de sus despachos, incluidas las acreencias laborales." Página 6, intervención de la Unión Colegiada de Notariado.

29 Página 3, intervención de la Unión Colegiada de Notariado.

30 Página 7, intervención de la Unión Colegiada de Notariado.

31 En representación de la Universidad Externado de Colombia intervinieron Jorge Eliécer Manrique Villanueva, Director del Departamento de Derecho Laboral; Francisco Ortiz Cabrera, docente de esa misma área; y Olga Lucía González Parra, Directora del Centro Externadista

de Estudios Fiscales.

32 Adriana Cuéllar Arango.

33 Al respecto destaca que “permitir que se destinen recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado para otorgar apoyos económicos a los trabajadores dependientes de la notaría, asegura la conservación del empleo y permite mantener la función notarial, que son aspectos que se invocaron para declarar la emergencia.”

34 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

35 Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-136 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería; C-145 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-224 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-225 de 2009. M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez; C-226 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-911 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-223 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-241 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-671 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos; C-701 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

36 Sentencia C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido, citando a su vez la Sentencia C-216 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

37 El carácter reglado, excepcional y limitado se refleja en varios requerimientos: (i) la Constitución prevé específicas causales para decretar los estados de excepción; (ii) la regulación de los estados de conmoción interior y de emergencia económica, social y ecológica, se funda en el principio de temporalidad (precisos términos para su duración); y (iii) la Constitución dispone limitaciones materiales estrictas para los estados de excepción, tales como que (a) los civiles no sean juzgados por autoridades militares (Art. 213), (b) los derechos humanos no puedan ser limitados (Art. 93) y (c) el derecho internacional humanitario debe ser respetado (Art. 214).

39 Sentencia C-216 de 1999. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

40 La Corte ha aclarado que el estado de excepción previsto en el artículo 215 de la Constitución puede tener diferentes modalidades, dependiendo de los hechos que motiven su declaratoria. Así, se procederá a declarar la emergencia económica, cuando los hechos que dan lugar a la declaración se encuentren relacionados con la perturbación del orden económico; social, cuando la crisis que origina la declaración se encuentre relacionada con el orden social; y ecológica, cuando sus efectos se proyecten en este último ámbito. En consecuencia, también se podrán combinar las modalidades anteriores cuando la crisis que motiva la declaratoria amenace con perturbar estos tres órdenes de forma simultánea, quedando, a juicio del Presidente de la República, efectuar la correspondiente valoración y plasmarla así en la declaración del estado de excepción.

41 Decreto 333 de 1992.

42 Decreto 680 de 1992.

43 Decreto 1178 de 1994, Decreto 195 de 1999, Decreto 4580 de 2010 y Decreto 601 de 2017.

44 Decreto 80 de 1997.

45 Decreto 2330 de 1998.

46 Decreto 4333 de 2008 y Decreto 4704 de 2008.

47 Decreto 4975 de 2009.

48 Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011.

49 Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias.

50 La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; C-437 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-434 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera, entre otras.

51 Ley 137 de 1994. Art. 10. "Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos."

52 Corte Constitucional, Sentencia C-724 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas. "Las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia". Sentencia C-700 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz. El juicio de finalidad "(…) es una exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras, es necesario que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta."

53 La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-517 de 2017. M.P. Iván Escrucería Mayolo; C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-437 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

54 Constitución Política. Artículo 215. "Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes."

55 Ley 137 de 1994. Artículo 47. "Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos deberán referirse a

materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado."

56 Corte Constitucional, Sentencia C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo. La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente". En este sentido, ver, también, la Sentencia C-434 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera.

57 Corte Constitucional, Sentencia C-724 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas. "La conexidad en el control de constitucionalidad de los Decretos s dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron". En este sentido, ver, también, la Sentencia C-701 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero.

58 El juicio de motivación suficiente de las medidas ha sido desarrollado por esta Corte en las sentencias C-467de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-434 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera; C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-241 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-227 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-224 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-223 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

59 Corte Constitucional, Sentencia C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido. En la providencia se reiteran las consideraciones de las sentencias C-722 de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán y C-194 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

60 Al respecto, en la Sentencia C-753 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), la Corte Constitucional sostuvo que "en el caso de que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente, aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique."

61 Ley 137 de 1994, "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", artículo 8.

62 Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las sentencias C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-434 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera; C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-241 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-227 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez y C-224 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

63 Corte Constitucional, Sentencia C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido), en la cual se reiteran las consideraciones de las sentencias C-723 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-742 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

64 Artículo 7º de la Ley 137 de 1994. "Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de

su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades."

65 Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada, entre otras, en las sentencias C-224 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-241 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

66 El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las sentencias C-517 de 2017. M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo; C-468 de 2017. M.P. Alberto rojas Ríos; C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-751 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-723 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-700 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

67 Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-437 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; C-434 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera; C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723 de 2015. Luis Ernesto Vargas Silva.

68 Esta Corporación se ha referido a este juicio en las sentencias C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-434 de 2017, M.P. Diana Fajardo Rivera; C-136 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería; C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723 de 2015. Luis Ernesto Vargas Silva.

69 Sobre el particular se han pronunciado, entre otras, las sentencias C-517 de 2017. M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo; C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-465 de 2017. Cristina Pardo Schlesinger; C-437 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

70 Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las sentencias: C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-227 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-225 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-911 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-224 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-145 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C-136 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería.

71 Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-701 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-672 de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-671 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos; C-227 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-224 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-136 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería.

72 LEEE, "Artículo 14. No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (…)."

73 Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es taxativo, pues de conformidad con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “la ley prohibirá toda discriminación”.

74 En este sentido, en la Sentencia C-156 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo), esta Sala explicó que el juicio de no discriminación pretende hacer efectivo “el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas.”

75 Sentencia C-029 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos. S.V. Gloria Stella Ortiz Delgado y Cristina Pardo Schlesinger; S.P.V. Alberto Rojas Ríos y A.V. Alejandro Linares Cantillo.

76 “Sentencia C-181 de 1997. En esta sentencia la Corte declaró la exequibilidad de la expresión “autoridad” contenida en el artículo 2º del Decreto 960 de 1997, que establece que “La función notarial es incompatible con el ejercicio de autoridad o jurisdicción y no puede ejercerse sino dentro de los límites territoriales del respectivo círculo de notaría”. Indicó la Corte que: “De un análisis desprevenido del artículo 2 del decreto 960 de 1970 fluye, con claridad, que el propósito ínsito en esa disposición es el de establecer la incompatibilidad del ejercicio de la función notarial con el cumplimiento de cualesquiera otras funciones que impliquen el ejercicio de autoridad o de jurisdicción, bajo el entendido de que el notario también es autoridad y que, por lo mismo, el desempeño de sus labores no puede concurrir con el desarrollo de funciones diferentes a la suya y que, igualmente, sean el resultado y la expresión de la autoridad con la que la organización política las reviste.” Cita tomada de la Sentencia C-029 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos.

77 “Por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la actividad notarial.”

78 Sentencia. C-741 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

79 Sentencia C-1508 de 2000. M.P. Jairo Charry Rivas [e]. S.V. José Gregorio Hernández Galindo, reiterada en la C-029 de 2019. Ob. Cit., M.P. Alberto Rojas Ríos.

80 Ley 29 de 1973. En el artículo 3º se establece: “Los Notarios crearán bajo su responsabilidad, los empleos que requiera el eficaz funcionamiento de las oficinas a su cargo, y enviarán a la Superintendencia copia de las providencias que dicten en ese sentido.” Y el artículo 4 dispone: “El pago de las asignaciones de los empleados subalternos de los Notarios, así como la dotación y sostenimiento de las respectivas oficinas, se hará por tales funcionarios de los recursos que perciban de los usuarios por concepto de los derechos notariales que autoriza la ley.”

81 Ver, entre otras, las sentencias T-154 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas; T-086 de 2017 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-918 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

82 Sentencia T-727 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

83 La Sala abordará de manera conjunta el estudio de los juicios de finalidad y conexidad externa, comoquiera que ambos coinciden en analizar el propósito de la norma, verificando que las medidas adoptadas estén directa y específicamente (i) encaminadas a conjurar las

causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos, y (ii) relacionadas con el contenido del decreto declaratorio de la emergencia.

84 Concepto del Procurador Gneral de la Nación. Pág. 24.

85 Documento titulado "Informe del Ministerio de Justicia y del Derecho y de la Superintendencia de Notariado y Registro en respuesta al aparte Tercero del Auto de fecha 19 de junio de 2020 y del Auto de fecha 7 de julio de 2020, Expediente RE-332, Decreto Legislativo 805 del 4 de junio de 2020, "Por medio del cual se crea un aporte económico temporal de apoyo a los trabajadores de las notarías del país en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", de fecha 10 de julio de 2020, suscrito por la ministra de Justicia y del Derecho, y el superintendente de Notariado y Registro.

86 En este sentido se pronunciaron los notarios titulares de las notarías Única de San Miguel – Putumayo, Única de San Pedro de Urabá – Antioquia, Única de Puerto Rico – Caquetá, Única de Bucarasica – Norte de Santander y Única de Mercaderes – Cauca y la Unión Colegiada del Notariado Colombiano.

87 En los considerando del Decreto legislativo 805 de 2020 se precisa: "Que de conformidad con la certificación de fecha 3 de junio de 2020 suscrita por la Dirección Administrativa y Financiera de la Superintendencia de Notariado y Registro, las Notarías del país emplean un total de 7.363 trabajadores, lo cual, teniendo en cuenta los términos previstos en el presente Decreto, indican el apoyo de DOS MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS TREINTA MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS ($2.888.230.996 M/Cte) mensual."

88 En palabras del Gobierno, esta emergencia a generado "afectaciones adicionales para todos los trabajadores, incluso los formales, lo que implica tomar medidas ya no para mantener el empleo, como se determinaron y anunciaron mediante el Decreto 417 de 2020, sino tendientes a mitigar la crisis ante la inminente destrucción sistemática de los puestos de trabajo con el impacto negativo que esto conllevaría en la economía no sólo de las familias colombianas sino de todo el sistema económico colombiano."

89 El Decreto declarativo afirma: "Que se debe permitir al Gobierno nacional la adopción de medidas en aras de mantener y proteger el empleo, entre otras, el establecimiento de nuevos turnos de trabajo, la adopción de medidas que permitan contribuir al Estado en el financiamiento y pago de parte de las obligaciones laborales a cargo de los empleadores."

91 Al respecto la Secretaría Jurídica de Presidencia sostuvo: "es claro que el objetivo buscado por el Decreto Legislativo 805 del 4 de junio de 2020, está directa y específicamente relacionado con la superación de los efectos económicos generados por la crisis que dio lugar a la declaratoria de la emergencia y evitar la extensión de sus efectos, al contener disposiciones dirigidas a garantizar los derechos de un sector de la población -los trabajadores de las 907 Notarías del país que asciende a 7.363 empleados- afectada económicamente por la pandemia."

92 El Decreto 805 de 2020 contiene los siguientes considerandos: "Que en tal sentido se considera necesario proteger el empleo de los trabajadores vinculados a las notarías y

promover que puedan cubrir los gastos necesarios para su sostenimiento y de su familia, mediante la creación de un apoyo económico temporal al empleo que ayude a atender las obligaciones laborales a su favor. // Que en consecuencia se creará un apoyo económico por cada trabajador dependiente de una notaría que cumpla con sus obligaciones legales y reglamentarias, del 40% del salario mínimo legal mensual vigente, durante los meses de junio, julio y agosto de la presente anualidad."

93 Ibídem., ver también, la página 12 en la que se advierte: "Que, en tal medida, es necesario proteger el empleo de los trabajadores vinculados a las notarías a través de la creación de un aporte que, de manera transitoria, durante el término de cuatro (4) meses contados a partir de la expedición del presente Decreto Legislativo, cubra el 40% del del (sic) salario mínimo mensual legal vigente, con cargo de los recursos del Fondo Cuenta Especial del Notariado, siempre que el Notario, en cuya cabeza recae la responsabilidad de la vinculación de dichos "trabajadores, en los términos de la Ley 29 de 1973, cumpla con las condiciones señaladas en el presente Decreto."

94 Intervención de la Secretaría Jurídica del Departamento administrativo de la Presidencia de la República. Págs. 2 a 11.

95 Ibídem., "Que de conformidad con certificación de fecha 3 de junio de 2020 suscrita por la Dirección Administrativa y Financiera de la Superintendencia de Notariado y Registro el Fondo Cuenta Especial del Notariado, cuenta con CIENTO OCHENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES CIENTO NOVENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (183.294.196.459), recursos que permiten cubrir el apoyo económico de que trata el presente Decreto Legislativo sin desfinanciar las actuales destinaciones."

96 Sentencia C-153 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En esa oportunidad se examinó el artículo 2° del Decreto Legislativo 475 de 2020, expedido en el marco del estado de excepción, para concluir que: "(i) por tratarse precisamente de una contribución parafiscal, goza de mayor, ya que el legislador extraordinario tiene un margen más amplio para introducir modificaciones más amplias a la legislación habilita al legislador a adelantar no altera su finalidad, que es beneficiar los espectáculos públicos de las artes escénicas, objetivo que se mantiene incólume en el decreto que se examina, (ii) favorece a los agentes culturales y al sector de las artes escénicas, que es el renglón económico sobre el que recae el gravamen y, iii) de conformidad con lo dispuesto en la norma objeto de control, el cambio de destinación no altera los recursos que se hubiesen comprometido, obligado, o ejecutado, por las entidades territoriales, pues se limitará a los recursos excedentes y de manera transitoria."

97 El recuento histórico que a continuación se presenta sigue de cerca la respuesta de la Superintendencia de Notariado y Registro al cuestionario enviado por la Corte.

98 Así lo manifestaron todos los notarios y las asociaciones de notarios que intervinieron ante la Corte.

99 "[L]os recursos de que tratan los artículos 5 del Decreto Ley 1672 de junio 27 de 1997, 11 de la Ley 29 de 1973 y demás normas concordantes continuarán recaudándose en el fondo que administrará la Superintendencia de Notariado y Registro, en los mismos términos

fijados por los Decretos 371 y 1681 de 1996 y se destinarán exclusivamente para mejorar las condiciones económicas de los notarios de insuficientes ingresos a la capacitación de los mismos y a la divulgación del derecho notarial."

100 "Por el cual se destinan unos recursos del Fondo que administra la Superintendencia de Notariado y Registro, para la prestación del servicio de registro del estado civil, por parte de los notarios del país."

101 Respuesta conjunta de la Superintendencia de Notariado y Registro y el Ministerio de Justicia y Derecho, al cuestionario planteado por la Corte (página 17). Disponible en línea en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=17434>.

102 La Sentencia C-307 de 2009 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), definió las contribuciones parafiscales de la siguiente forma: "son gravámenes obligatorios que no tienen el carácter de remuneración de un servicio prestado por el Estado, no afectan a todos los ciudadanos sino únicamente a un grupo económico determinado, tienen una destinación específica por ser utilizados para el beneficio del sector económico que soporta el gravamen, no están sometidas a las normas de ejecución presupuestal y son administrados por órganos que integran el mismo renglón económico. Las contribuciones parafiscales han sido definidas en el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, según el cual: 'Son contribuciones parafiscales aquellos recursos públicos creados por ley, originados en pagos obligatorios con el fin de recuperar los costos de los servicios que se presten o de mantener la participación de los beneficios que se proporcionen.|| Estas contribuciones se establecerán para el cumplimiento de funciones del Estado o para desarrollar actividades de interés general.|| El manejo y ejecución de estos recursos se harán por los órganos del Estado o por los particulares, de acuerdo con la ley que crea estas contribuciones.|| Los dineros recaudados en virtud de la parafiscalidad, se deberán destinar, exclusivamente, al objeto para el cual se constituye, lo mismo que los rendimientos que estos generen y el excedente financiero que resulte, al cierre del ejercicio contable, en la parte correspondiente a estos ingresos.|| Se incorporarán al Presupuesto General de la Nación las contribuciones parafiscales que ejecuten los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación.'"

103 "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones."

104 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

105 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

106 Documento titulado "Informe del Ministerio de Justicia y del Derecho y de la Superintendencia de Notariado y Registro en respuesta al aparte Tercero del Auto de fecha 19 de junio de 2020 y del Auto de fecha 7 de julio de 2020, Expediente RE-332, Decreto Legislativo 805 del 4 de junio de 2020, "Por medio del cual se crea un aporte económico temporal de apoyo a los trabajadores de las notarías del país en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", de fecha 10 de julio de 2020, suscrito por la ministra de Justicia y del Derecho, y el superintendente de Notariado y Registro.

107 Resolución No. 031 de 2020 de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

108 Decreto 457 de 2020. El Gobierno nacional decretó un aislamiento nacional desde el 25 de marzo de 2020 hasta el 13 de abril de 2020.

109 Decreto 531 de 2020, este segundo aislamiento estuvo previsto entre el 13 de abril de 2020 hasta el 27 de abril del mismo año.

110 Decretos 593, 636, 689 y 749 de 2020.

111 Ley 29 de 1973. Artículo 9º: "Créase el Fondo Nacional del Notariado, con personería jurídica,con el objeto de mejorar las condiciones económicas de los Notarios de insuficientes ingresos, y de propenderpor la capacitación de los Notarios y la divulgación del derecho notarial, en la forma y términos que establezca la Junta Directiva de dicho Fondo."

112 Informe del Ministerio de Justicia y del Derecho y de la Superintendencia de Notariado y Registro, retomado en la intervención de la Presidencia de la República al analizar el jucio de necesidad. Página 47.

113 Los notarios titulares de las notarías Única de San Miguel – Putumayo, Única de San Pedro de Urabá – Antioquia, Única de Puerto Rico – Caquetá, Única de Bucarasica – Norte de Santander y Única de Mercaderes – Cauca, presentaron cada uno escritos de intervención en los que cuestionan la exequibilidad del Decreto legislativo 805 de 2020.

114 La ciudadana Gabriela Dayan Silva Fiagá.

115 Intervención de la ciudadana Gabriela Dayan Silva Fiagá, página 13. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=17639

116 Consejo Asesor del Fondo Especial de Notariado. Acuerdo 01 de 2020. Artículo Primero: "Designación: Se designa a la Superintendencia de Notariado y Registro para efectos de la recepción de solicitudes, verificación de requisitos señalados y otorgamiento del reconocimiento económico de que trata el articulo 1 del Decreto 805 de 2020, según los lineamientos que a continuación se relacionan."

117 Ley 29 de 1973. Artículo 9: "Créase el Fondo Nacional del Notariado, con personería jurídica, con el objeto de mejorar las condiciones económicas de los Notarios de insuficientes ingresos, y de propender por la capacitación de los Notarios y la divulgación del derecho notarial, en la forma y términos que establezca la Junta Directiva de dicho Fondo." (énfasis añadido).

118 Ibídem. Artículo 2º: "La remuneración de los Notarios la constituyen las sumas que reciban de los usuarios por la prestación de sus servicios, de acuerdo con las tarifas legales, y por subsidios que les fije el Fondo Nacional del Notariado o la Superintendencia de Notariado y Registro cuando fuere el caso. // Con esta remuneración los Notarios están obligados a costear y mantener el servicio."

119 Ver, por ejemplo, la Resolución 4821 de 2018 y la Resolución 8554 de 2019 de la Superintendencia de Notariado y Registro.

120 Resolución 8554 de 2019 de la Superintendencia de Notariado y Registro.

121 Ibídem.

122 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Radicado 25000-23-26-000-2010-03126-01(AP) del 20 de mayo de 2013. Consejero ponente Mauricio Fajardo Gómez.

123 Ibídem.

124 Ley 29 de 1973. En el artículo 3º se establece: "Los Notarios crearán bajo su responsabilidad, los empleos que requiera el eficaz funcionamiento de las oficinas a su cargo, y enviarán a la Superintendencia copia de las providencias que dicten en ese sentido." Y el artículo 4 dispone: "El pago de las asignaciones de los empleados subalternos de los Notarios, así como la dotación y sostenimiento de las respectivas oficinas, se hará por tales funcionarios de los recursos que perciban de los usuarios por concepto de los derechos notariales que autoriza la ley."

125 Ver, entre otras, las sentencias T-154 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas; T-086 de 2017 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-918 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

126 Páginas 45 y 46. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=17822.

127 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Revisión oficiosa de las objeciones presidenciales presentadas al proyecto de ley número 2018 de 2007 -Senado-, 309 de 2007 -Cámara-, "por la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la Telesalud en Colombia."

128 Sentencia C-040 de 1993 M.P. Ciro Angarita Barón.

129 Código Civil. Artículo 64: "FUERZA MAYOR O CASO FORTUITO. Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc."

130 El Decreto 1890 de 1999 dispone: "Artículo 82. Administración del Fondo producto de la liquidación de FONANOT. Los recursos del Fondo constituido con recursos del liquidado Fondo Nacional de Notariado (FONANOT), serán administrados a través de un encargo fiduciario que constituirá para el efecto la Superintendencia de Notariado y Registro. El Consejo asesor del Fondo creado por el artículo 5º del Decreto 1672 de 1997 actuará como consejo fiduciario del encargo fiduciario y tendrá a su cargo la aprobación del gasto, correspondiendo al Superintendente la ordenación del mismo." Destaca la Sala.

131 Sentencia C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Ver también capítulo 4.2 supra.

132 Sentencia C-234 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

133 La Sentencia C-345 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado resume este desarrollo

jurisprudencial.

134 Sentencias C-031 de 2019. M.P. Gloria Ortiz Delgado y C-570 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

135 Ver capítulo 4.1 supra.

136 Página 10, intervención de la Unión Notarial de Bogotá. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=17903>

137 Página 10 intervención de la Unión Notarial de Bogotá. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=17903>