

artículo 34 Superior, sí es posible establecer inhabilidades intemporales, incluso si ellas se consideran como penas accesorias. Por último, consideró que debía señalar, de nuevo, que la propia Constitución prevé, en varios artículos, entre ellos en el 122, inhabilidades fundadas en la comisión de delitos, que en principio parecen menos graves que los cometidos contra los niños, que son intemporales. De esto se sigue una lamentable paradoja: es constitucional prever inhabilidades intemporales para quien haya sido condenado por cometer delitos contra el patrimonio del Estado, pero no lo es preverlas para quien haya sido condenado por cometer delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales de personas menores de 18 años.

Los magistrados **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**, y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** aclararon su voto en relación con la parte motiva de esta decisión. Por su parte, los magistrados **RICHARD STEVE RAMÍREZ GRISALES**, **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** se reservaron la posibilidad de aclarar el voto.

LA AYUDA ECONÓMICA TEMPORAL DECRETADA A FAVOR DE LOS TRABAJADORES DE LAS NOTARÍAS DE TODO EL PAÍS CUMPLE CON LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES ESTABLECIDOS POR LA CONSTITUCIÓN, LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

VII. EXPEDIENTE RE-332 - SENTENCIA C-408/20 (septiembre 16)
M.P. Diana Fajardo Rivera

1. Norma objeto de control constitucional

DECRETO LEGISLATIVO 805 DE 2020
(junio 4)

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. (...)

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.
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 los 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.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** 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".

3. Síntesis de la providencia

3.1. La Corte Constitucional analizó y encontró satisfechos los requisitos formales exigidos para la expedición de decretos legislativos en el marco de estados de emergencia económica, social y ecológica.

A continuación, precisó que el contenido del Decreto legislativo 805 de 2020 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, párg. 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 párg. 1); las reglas para conceder el aporte económico (Art. 5, párg. 2); las consecuencias por incumplimiento (Art. 4, párg. 2 y Artículo 5, párgs. 3 y 4) y las restricciones sobre los recursos (Art. 7). Finalmente, el se establece la vigencia de la norma (Art. 8).

3.2. La Corte consideró 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 con el fin de garantizar la estabilidad laboral; 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.

3.3. 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, pues 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, pues sus objetivos no son caprichosos, lo que busca es garantizar la estabilidad laboral del sector notarial y contribuir a la prestación eficiente del servicio.

3.4. 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, ni 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.

3.5. Además, la Sala Plena estableció que la legislación de emergencia examinada 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 el 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.

3.6. 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.

3.7. Finalmente, la Sala Plena concluyó que la regla contenida en el artículo 8 del decreto legislativo analizado se ocupa de la vigencia del mismo. Para la Sala es una norma necesaria para que el decreto legislativo entre a regir en el orden jurídico que no representa problemas de constitucionalidad.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** se separó de la decisión de declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 805 de 2020, por considerar que no superaba los juicios de necesidad jurídica y necesidad fáctica exigidos de las medidas adoptadas para conjurar la crisis causada por la pandemia de Covid19. Observó que el Gobierno no justificó las razones por las cuales, a pesar de que ya se había expedido un decreto de ayuda a todos los empleadores para el pago de nómina de sus trabajadores, en el cual estaban incluidos también las notarías, era necesario expedir un decreto específico que crea un apoyo económico temporal para los trabajadores de las notarías. Advirtió que existe el Fondo Cuenta Especial de Notariado que entrega subsidios a las notarías que tengan dificultades de ingresos por causa de calamidad pública. Por consiguiente, en su concepto, el Decreto 805 de 2020 ha debido ser declarado inexecutable.

La magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** salvó su voto respecto de la decisión adoptada por la mayoría de la Sala, por las razones que se expresan a continuación.

El primero lugar, destacó que el aporte económico de carácter temporal que en el Decreto examinado se crea, con el fin de que se paguen los salarios de los empleados de la notaría que solicite dicho beneficio, se pagará con cargo a los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado. A juicio de la magistrada Pardo, como bien lo señalan los propios considerandos del Decreto examinado, el artículo 81 del Decreto 1890 de 1999 dispone que los recursos del dicho Fondo se podrán destinar, entre otros objetivos, 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. Esta posibilidad prevista en la normatividad ordinaria, para la magistrada Pardo hacía que Decreto 805 de 2020 no superara el juicio de necesidad jurídica o subsidiariedad.

El magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** salvó el voto en este caso, al considerar que el Decreto legislativo 805 de 2020 no satisfizo el examen material de constitucionalidad, específicamente los juicios de necesidad (fáctica y jurídica) y proporcionalidad.

En efecto, los artículos 2 de la Ley 29 de 1973 y 5 del Decreto ley 1672 de 1997, aluden a los dineros del Fondo Cuenta Especial de Notariado destinados a mejorar los ingresos económicos de aquellos notarios de insuficientes recursos, que serían administrados por la Superintendencia de Notariado y Registro. Con la expedición del artículo 81 del Decreto 1890 de 1999, se dispuso como destino del Fondo, entre otros, el otorgamiento de subsidios para las notarías cuando sus ingresos se vean afectados gravemente por catástrofes o calamidades producto del caso fortuito o fuerza mayor, como es el evento que ocurre con la pandemia originada por el COVID-19.

El Fondo existe como 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 las que tienen poco

móvimiento económico pero prestan un servicio esencial en municipios apartados del país. De las 908 notarías, 520 reciben un subsidio proveniente de los aportes de los restantes 388 notarios, que permite remunerar tanto a esos notarios como el funcionamiento de sus despachos.

De esta manera, la normativa citada permite otorgar apoyos económicos al funcionamiento de las notarías que vean disminuidas sus finanzas cuando ocurran circunstancias extraordinarias como la crisis económica generada en el país por la grave calamidad pública sanitaria, para que así puedan cumplir sus obligaciones laborales con los dineros del Fondo de Notariado.

Las normas ordinarias permiten que los recursos de ese Fondo puedan ser usados para, entre otros, las notarías con insuficientes ingresos para prestar el servicio público notarial, y otorgar subsidios para aquellas que se vean afectadas de manera grave en su funcionamiento por catástrofes o calamidades derivadas de fuerza mayor o caso fortuito. Así, el marco legal existente permite apropiarse de estos recursos para entregar subsidios directamente a los trabajadores de las notarías en estados de emergencia y, con ello, garantizar la protección efectiva de sus derechos al trabajo y la destinación de los recursos.

Esto demuestra que la normatividad ordinaria permitía apropiarse de esos recursos para las notarías que no contaran con suficientes ingresos independientemente de la razón para costear sus egresos, entre los que razonablemente podrían incluirse las nóminas. Se estableció, entonces, por el Decreto Legislativo 805 de 2020 una función ya prevista en la ley consistente en un subsidio a la nómina.

Sin embargo, se crea un apoyo económico especial cuando existía un programa para subsidiar la nómina. El Fondo subsidia a las notarías de categorías 2 o 3 que corresponden al 70% aproximadamente de la totalidad en el país, para financiar nómina, entre otros. Finalmente, al ir tales recursos también a las notarías de categoría 1, hacía innecesario fáctica y jurídicamente el decreto legislativo. De ahí que las medidas legislativas adoptadas no resultaban indispensables ni idóneas para superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, además, existía dentro del ordenamiento jurídico ordinario previsiones que resultaban suficientes para lograr los objetivos de las medidas excepcionales.

LA MEDIDA DE EXCEPCIÓN QUE INTERVENÍA LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO COMERCIAL PARA AUTORIZAR LA TERMINACIÓN UNILATERAL A FAVOR DE UNA SOLA DE LAS PARTES, RESULTA INCOMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN AL NO SUPERAR LOS JUICIOS MATERIALES DE FINALIDAD, CONEXIDAD MATERIAL EXTERNA, MOTIVACIÓN SUFICIENTE, NO CONTRADICCIÓN ESPECÍFICA, AUSENCIA DE ARBITRARIEDAD, INCOMPATIBILIDAD, PROPORCIONALIDAD Y NECESIDAD

VIII. EXPEDIENTE RE-324 - SENTENCIA C-409/20 (septiembre 17)

M.P. Luis Javier Moreno Ortiz

1. Norma objeto de control constitucional

DECRETO 797 DE 2020

(junio 04)

Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de arrendamiento de locales comerciales, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA