



Sentencia C-173/20

Referencia: Expediente RE-276

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 545 de 2020 *“Por medio del cual se adoptan medidas para suspender temporalmente el requisito de insinuación para algunas donaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

Magistrada Sustanciadora:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER.

Bogotá, D.C., diez (10) de junio de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, especialmente las previstas en el numeral 7° del artículo 241 y el párrafo del artículo 215 de la Constitución Política, una vez cumplidos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Remisión del decreto y trámite preliminar

1. El Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 *“por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”*.

2. El 14 de abril de 2020, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, obrando en nombre y en representación del Presidente de la República, remitió a la Secretaría General de la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Legislativo 545, emitido el día anterior, *“Por medio del cual se adoptan medidas para suspender temporalmente el requisito de insinuación para algunas donaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*. Dicho Decreto fue radicado en la Corporación con el número RE-276.

3. El expediente fue repartido al despacho el 16 de abril de 2020 para su trámite y sustanciación.

4. Mediante el auto del 21 de abril de 2020, la magistrada sustanciadora resolvió asumir el conocimiento del presente asunto, dispuso su fijación en lista y corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, también se ordenó comunicar el proceso a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, a los ministros que integran el Gobierno nacional y a la Superintendencia de Notariado y Registro. Adicionalmente, se solicitó al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Superintendencia de Notariado y Registro, dar respuesta algunos interrogantes.¹

Finalmente se invitó a participar a la Unión Colegiada de Notariado Colombiano, al Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, a

¹ “(i) Explicar qué clase de donaciones están comprendidas dentro de aquellas que “están dirigidas a la superación de la crisis ocasionada por la Emergencia Sanitaria”. (ii) Expresar las razones fácticas y jurídicas por las cuales el requisito legal de insinuación en las donaciones superiores a 50 smmv es incompatible con el estado de emergencia y sanitaria actual. (iii) Con el fin de determinar la necesidad de la medida establecida en el decreto bajo estudio, informar e ilustrar cuánto es el tiempo que toma un trámite de insinuación de una donación ante una notaría en condiciones ordinarias, así como, la forma de este procedimiento, con el fin de establecer si su suspensión tiene una relación con la superación y mitigación de la crisis ocasionada por la Emergencia Sanitaria generada por el Covid-19”.

las Universidades ICESI, Javeriana, Nacional y Andes, para que, si lo consideraban pertinente, enviaran sus intervenciones escritas al correo electrónico de la Secretaría General de esta Corporación.

5. Una vez cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir sobre la exequibilidad de la norma objeto de control.

II. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 545 DEL 13 DE ABRIL DE 2020 “Por medio del cual se adoptan medidas para suspender temporalmente el requisito de insinuación para algunas donaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial la que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 “Por el cual se declara el 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 de Colombia, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a 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 por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia, el presidente de la República, 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, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar existentes.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo 2020, 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 grave calamidad pública que afecta al país por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para adoptar dicha medida se incluyeron las siguientes:

Que el 30 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud —OMS— identificó el nuevo coronavirus COVID-19, y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

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 9 de marzo de 2020 la OMS solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró que el brote del coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación y la escala de transmisión, toda vez que se había notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países por lo que instó a los estados a tomar acciones urgentes.

Que según la Organización Mundial de la Salud -OMS, la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.

Que mediante la Resolución número 0000380 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 el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus", en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y en virtud de la misma, se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y controlar la propagación del coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19, hasta configurar una pandemia, representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

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 0 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, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril; 2.054 personas contagiadas al 8 de abril de 2020 y cincuenta y cuatro (54) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de abril de 2020 69 muertes y 2.223 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.029), Cundinamarca (73),

Antioquia (239), Valle del Cauca (348), Bolívar (89), Atlántico (73), Magdalena (30), Cesar (18), Norte de Santander (39), Santander (20), Cauca (15), Caldas (24), Risaralda (49), Quindío (41), Huila (39), Tolima (16), Meta (15), Casanare (3), San Andrés y Providencia (3), Nariño (28), Boyacá (24), Córdoba (7), Sucre (1) y La Guajira (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud — OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (ii) 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, (iii) 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, y (iv) y 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.

Que según la Organización Mundial de la Salud — OMS, en reporte de fecha 9 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1 caso, 85,711 fallecidos y 212 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que el Fondo Monetario Internacional mediante Comunicado de Prensa 20/14 del 27 de marzo de 2020, publicó la "Declaración conjunta del Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional", la cual expresa:

“[...] 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 de acuerdo con las consideraciones de orden económico del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se “[...] evidencia que el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, requiere ser fortalecido de manera inmediata para atender un evento

sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado ya en países como China, Italia, España, Alemania, Francia e Irán, entre otros, los cuales presentan actualmente una tasa promedio de contagio de 0,026% de su población total (esta tasa de contagio sería equivalente a 13.097 casos en el país), en consecuencia y por estas razones el sistema requiere un apoyo fiscal urgente."

Que el referido Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 dispone que la proyección de costos de las atenciones en salud, con una tasa de contagio de 2.681 se estima en \$4.631.085.235.141 de pesos, el costo de las incapacidades se estima en \$94.800.716.459, el costo de la inversión en unidades de cuidado intensivo sería de \$200.000.000.000, el costo de la expansión de área de aislamiento a través de la habilitación de capacidad hotelera sería de \$36.000.000.000 para un total de recursos en este escenario de \$4.961.885.951 600.

Que de acuerdo con el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, "[...] el Banco de la República ha adoptado medidas extraordinarias en función de reforzar la liquidez del sistema de pagos y del mercado cambiario. Igualmente, siguiendo las directrices del Gobierno nacional, la DIAN ha flexibilizado el calendario tributario para contribuir a la absorción del choque económico que está generando la llegada de la enfermedad COVID-19 al país. Dentro de estas medidas se encuentra el aplazamiento de la segunda y tercera cuota de renta para los grandes contribuyentes, que se encuentren en sectores relacionados con el transporte aéreo comercial de pasajeros, hoteles, actividades teatrales, de espectáculos musicales y otros espectáculos en vivo."

Que según estadísticas del DANE, en las 13 ciudades y áreas metropolitanas para el trimestre noviembre 2018 — enero de 2019, la proporción de ocupados informales para hombres y mujeres fue 44,6% y 48,5%, respectivamente. Los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia, Adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias.

Que el artículo 47 de la Ley estatutaria 137 de 1994 faculta al Gobierno nacional para que, en virtud de la declaración del Estado de Emergencia, pueda dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que (i) dichos decretos

se refieran a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado, (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, (iii) las medidas adoptadas sean necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente, y (iv) cuando se trate de decretos legislativos que suspendan leyes se expresen las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

Que respecto del contrato de donación, el artículo 1458 del Código Civil dispone que le corresponde al notario autorizar, mediante escritura pública las donaciones cuyo valor excedan la suma de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales, siempre que donante y donatario sean plenamente capaces, lo soliciten de común acuerdo y no se contravenga ninguna disposición legal".

Que el requisito de insinuación ante notario, para aquellas donaciones que excedan la suma de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales de que trata el artículo 1458 del Código Civil, resta celeridad a aquellas donaciones inmediatas que se quieran realizar y que estén dirigidas a la superación de la crisis ocasionada por la Emergencia Sanitaria de la enfermedad coronavirus COVID-19, por lo que resulta necesario suspender temporalmente esta disposición, buscando con ello hacer el trámite más ágil y expedito, y de esta forma ayudar a la población más vulnerable.

Que, en efecto, en ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 47 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, resulta necesario adoptar medidas tendientes a suspender requisitos que no son esenciales y que contribuyan, por parte de personas naturales y jurídicas a conjurar los efectos de la crisis, así como mitigar y ayudar a prevenir el impacto negativo en la economía en el país.

Que, a su turno, en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se consideró dentro de las medidas a adoptarse lo siguiente: Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus COVID 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Que por medio de la Instrucción Administrativa 04 del 16 de marzo de 2020, la Superintendencia de Notariado y Registro adoptó medidas para evitar la propagación de la enfermedad coronavirus COVID-19t entre otras, la

restricción al ingreso de las notarías, permitiendo que únicamente puedan concurrir en la misma notaría hasta cinco (5) personas al mismo tiempo.

Que con ocasión de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y en armonía con las medidas de prevención y mitigación para evitar la propagación de la enfermedad coronavirus COVID-19 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.

Que el requisito de insinuación ante notario, para aquellas donaciones que excedan la suma de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales de que trata el artículo 1458 del Código Civil, implica necesariamente el acceso al servicio público notarial, el cual se encuentra restringido en virtud de las medidas adoptadas para prevenir la propagación de la enfermedad coronavirus COVID-19, lo cual le resta celeridad a aquellas donaciones que estén dirigidas a la superación de la crisis ocasionada por la Emergencia Sanitaria por lo que resulta necesario suspender temporalmente el inciso primero del artículo 1458 del Código Civil, ayudando a disminuir la afluencia de ciudadanos que acude a las notarías y facilitando estas transacciones para lograr la superación de la crisis-

Que de conformidad con el principio de solidaridad de que trata el artículo 1 de la Constitución Política y con ocasión de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretado en razón de la enfermedad coronavirus COVID—19, resulta necesario adoptar medidas tendientes a superar la situación que dio lugar a su declaratoria y mitigar los efectos causados, por lo que resulta necesario que se flexibilicen los requisitos para llevar a cabo donaciones por más de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales.

Que en virtud del principio de solidaridad la honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, así en la sentencia T-198 de 2014, consideró frente a este principio que "El artículo 1 de la Constitución establece que la dignidad y la solidaridad son fundamentos del Estado Social de Derecho en coherencia con lo cual el artículo 2 de la misma normativa establece que las autoridades de la República están instituidas para proteger la vida, bienes

y demás derechos y libertades y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Cuando se presentan fenómenos naturales que afectan la vivienda, la vida, la salud y otros derechos, es claro que las personas afectadas se encuentran en situación de vulnerabilidad y son por tanto sujetos de especial protección. En estos eventos, ha dicho la Corte Constitucional que el principio de solidaridad cobra una dimensión concreta que hace que el derecho a una vida digna se relacione directamente con la salud, con la seguridad alimentaria y con la protección mínima de seguridad ante los peligros de la intemperie entre otros aspectos. Por esta razón tanto el Estado, como la sociedad y la familia deben concurrir a la protección de este bien jurídico".

Que en similar sentido, con posterioridad, la misma honorable Corte Constitucional en sentencia T-092 de 2015 expresó: "La solidaridad como fundamento de la organización política se traduce en la exigencia dirigida principalmente al Estado, pero también a los particulares, de intervenir a favor de los más desventajados de la sociedad cuando éstos no pueden ayudarse a sí mismos. La solidaridad al lado de la libertad y la igualdad, desarrolla uno de los grandes ideales de las revoluciones constitucionales, la fraternidad, valor necesario para hacer posible tanto el disfrute de iguales libertades para todos como la estabilidad política de las sociedades pluralistas modernas. Es esta una solidaridad democrática que no compromete la autonomía de los individuos y de las organizaciones sociales. Para ello el Estado Social de Derecho se responsabiliza de la existencia de una red social amplia, sostenible, eficiente y efectiva, con vocación de avanzar progresivamente hasta la universalidad de su cobertura que garantice a dichas personas el goce de sus derechos fundamentales, estando de cualquier forma, garantizado el derecho fundamental al mínimo vital".

Que es necesario, para hacer efectivo el principio de la solidaridad, disminuir la afluencia de ciudadanos que acuden a las notarías, y a efectos de que la ciudadanía en general, puedan de forma ágil colaborar económicamente entre sí para superar y conjurar los efectos de la actual crisis, suspender durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social la aplicación del inciso primero del artículo 1458 del Código Civil para aquellas donaciones que estén orientadas a superar o mitigar la crisis.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Suspensión de las disposiciones del inciso primero del artículo 1458 del Código Civil. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, no se requerirá de la autorización señalada en el inciso primero del artículo 1458 del Código Civil para las donaciones cuya finalidad esté orientada a superar o mitigar la crisis ocasionada por la referida Emergencia Sanitaria, siempre que el donante y donatario sean plenamente capaces, y no se contravenga ninguna disposición legal.

Artículo 2. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase

Dado en Bogotá DC a 13 de abril de 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 NABARRO

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 SÚAREZ 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**
SYLVIA CRISTINA CONSTAÍN RENGIFO

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”

III. PRUEBAS

Informe de pruebas allegado por la Superintendencia de Notariado y Registro

Mediante auto del 21 de abril de 2020 la magistrada sustanciadora formuló unos interrogantes muy precisos sobre la adopción de las medidas dispuestas en el Decreto Legislativo 545 de 2020. Las respuestas fueron allegadas en conjunto por la Superintendencia de Notariado y Registro y el Ministerio de Justicia y del Derecho.²

- *“Explicar qué clase de donaciones están comprometidas dentro de aquellas que “están dirigidas a la superación de la crisis ocasionada por la Emergencia Sanitaria”.*

Explicaron que son todas aquellas donaciones que superen los cincuenta (50) salarios mínimos mensuales *“y tengan como fin exclusivo conjurar la pandemia provocada por el COVID-19 y evitar que se extiendan sus efectos negativos. A modo de ejemplo, dentro de esta clase donaciones se enmarcarían, sin limitarse a ellas, las encaminadas a suministrar elementos o equipos médicos para atender la pandemia, o sumas líquidas de dinero para entidades que dirijan esfuerzos para mitigar los efectos económicos en la población”.*

- *“Expresar las razones fácticas y jurídicas por las cuales el requisito legal de insinuación en las donaciones superiores a cincuenta (50) smmlv es incompatible con el estado de emergencia sanitaria actual”.*

Como fundamentos fácticos señalaron dos (i) *“la imperiosa necesidad de crear un trámite más ágil, expedito y menos oneroso”* para las donaciones cuyo monto superara los cincuenta (50) salarios mínimos mensuales y se pudieran recibir diferentes iniciativas de gremios, organizaciones y personas que se han unido para ayudar a dotar los servicios médicos y donar alimentos a población vulnerable, entre otros; y (ii) las restricciones al acceso a los servicios notariales que se adelantaron debido al aislamiento social impuesto por el Gobierno nacional para evitar la propagación del coronavirus. De modo que, con la suspensión del requisito de insinuación se disminuye la comparecencia de ciudadanos a las notarías.

Con relación a los fundamentos jurídicos, se refirieron a dos: (i) la Resolución 1299 de 2020 establece una tarifa de \$61.700. Estos costos notariales quedaron suprimidos para las donaciones dispuestas en el artículo 1458 del Código Civil bajo el amparo de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud

² Expediente RE-276. Documento titulado “Informe Ministerio de Justicia y del Derecho y Superintendencia de Notariado y Registro en cumplimiento del auto del 21 de abril de 2020”. Folios 6 al 11.

y Protección Social; (ii) la donación es un contrato regulado por el Código Civil en el artículo 1443. Por su parte, el requisito legal de la insinuación para donaciones cuyo monto supera los cincuenta salarios mensuales, dispuesto en el artículo 1458 del Código Civil, quedó suspendido bajo el estado de emergencia con el fin de *“lograr incentivar la donación en el marco de la emergencia sanitaria, coadyuvando con ello a mitigar el impacto generado por la calamidad pública”*.

- *“Con el fin de determinar la necesidad de la medida establecida en el decreto bajo estudio, informar e ilustrar cuánto es el tiempo que toma un trámite de insinuación de una donación ante una Notaria en condiciones extraordinarias, así como, la forma de este procedimiento, con el fin de establecer si su suspensión tiene una relación con la superación y mitigación de la crisis ocasionada por la Emergencia Sanitaria generada por el Covid-19.”*

Expresaron que conforme al Decreto 1712 de 1989, "Por el cual se autoriza la insinuación de donaciones ante notario público", establece la forma en la cual, en sede notarial, se debe adelantar el trámite de insinuación de donación. Al respecto, señalaron los requisitos y la documentación necesaria que se debe presentar por parte del donante y el donatario, y advirtieron que *“el trámite de donación de un bien inmueble, el cual incluye la etapa previa de la insinuación ante notario, que concluye con el registro en la Oficina de Instrumentos Públicos correspondiente, puede tardar hasta veintitrés (23) días hábiles. || De otra parte, tratándose de bienes muebles, incluidos recursos líquidos, el trámite de insinuación se elevará a escritura pública, observando los requisitos pertinentes y el contrato se perfeccionará con el acta, recibo o documento en el que conste la entrega, suscrito por donante y donatario”*.

Explicaron que con las medidas que se tomaron para restringir el horario de atención al usuario y la entrada de personas a los despachos notariales, todo esto con miras a dar cumplimiento con el aislamiento social y evitar la propagación del coronavirus, *“se dificulta el cumplimiento de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico para la expedición de escrituras públicas y demás actos que requieren la verificación de requisitos específicos”*.

IV. INTERVENCIONES

Secretaría jurídica de la Presidencia de la República

La entidad solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del decreto Legislativo 545 de 2020. Aseguró que cumplía con los requisitos formales y materiales dispuestos en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Para empezar, hizo alusión al estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno nacional mediante Decreto Legislativo 417 de 2020. Luego se refirió al contenido y las razones que dieron lugar a la expedición del Decreto Legislativo 545 de 2020 y procedió a realizar el análisis del cumplimiento de los requisitos formales y materiales. En relación con los primeros, precisó que se había dado cumplimiento a todas las exigencias, pues contaba con una motivación, estaba firmado por el Presidente de la República y todo los Ministros, había sido expedido en el marco del estado de emergencia y tenía aplicación en el territorio nacional.

En lo referente a los requisitos materiales, la Secretaría Jurídica de la Presidencia afirmó lo siguiente:

Conexidad material. Advirtió que el Decreto Legislativo bajo examen cumple con una conexidad interna pues en la parte motiva explica que las fuentes de ingreso de muchas familias se han visto afectadas por las medidas de aislamiento social y las donaciones en esta coyuntura son relevantes para superar estos impactos económicos. Para ello, señaló que el Decreto se sustenta en el principio de solidaridad constitucional y resaltó que la medida adoptada al suspenderse el requisito de insinuación del Código Civil “*está fundamentada en dos líneas argumentativas (i) en la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 y la necesidad de guardar aislamiento y distanciamiento social para evitar la propagación del virus, para lo cual incluso se han restringido los servicios notariales; y (ii) en la necesidad de suspender el requisito de insinuación para algunas donaciones tendientes a superar o mitigar la Emergencia, para disminuir la afluencia de público a las notarías y facilitar donaciones importantes para la atención de la crisis, en el marco del principio de solidaridad*”.

En lo relacionado con la conexidad externa, argumentó que el Decreto Legislativo 417 expuso en su parte motiva la necesidad de flexibilizar la atención al público de servicios administrativos y judiciales con el fin de dar cumplimiento a las medidas de aislamiento social para evitar la propagación del coronavirus COVID-19. Del mismo modo, en la misma declaratoria del estado

de emergencia se mencionaron los impactos económicos que ha tenido la pandemia y sus efectos negativos en la población más vulnerable. De tal forma resaltó que *“el Decreto Legislativo en sede de revisión constitucional adoptó la medida de suspender transitoriamente un requisito para celebrar donaciones dirigidas a atender la Emergencia, que guarda conexidad inmediata y concreta con la crisis sanitaria y económica, pues evita el contacto físico entre las personas, permitiendo que se cumpla el distanciamiento social, y facilita el ingreso de recursos económicos para atender las necesidades que surgen a partir de la pandemia”*.

Criterio de finalidad. Afirmó que el Decreto Legislativo 545 de 2020 cumple con este requisito *“porque la medida de suspender el requisito de insinuación para algunas donaciones tiene como objetivo hacer el trámite de donación más expedito para que los bienes que sean objeto de esta disposición ayuden a aminorar las graves consecuencias de la pandemia y, por ende, impedir la extensión de sus efectos, bien sea por la donación de equipos médicos, los cuales ostentan un cuantioso precio en el mercado, bien sea por la donación de recursos líquidos encaminados a servir de sustento a los colombianos más necesitados y peor golpeados por esta situación. Además, busca promover el distanciamiento social, vital para evitar la propagación del virus, al impedir que las personas interesadas en el contrato de donación acudan físicamente a las notarías”*.

Criterio de necesidad. La Secretaría Jurídica afirmó que la medida adoptada por el Decreto Legislativo 545 era necesaria para incentivar las donaciones a favor de las poblaciones más afectadas por la pandemia, así como, para prevenir el contagio en las notarías con la presencia de ciudadanos interesados en realizar este tipo de actos jurídicos. Además, indicó que para adoptar esta medida las atribuciones ordinarias del Ejecutivo no eran suficientes, dado que el ordenamiento jurídico no prevé la posibilidad de suspender un requisito legal como lo es la insinuación de las donaciones superiores a cincuenta salarios mensuales dispuesta en el artículo 1458 del Código Civil.

Criterio de proporcionalidad. Explicó que la medida adoptada no interfiere o afecta algún derecho fundamental, y en cambio, se encuentra debidamente justificada para contribuir a la superación de la crisis sanitaria. Añadió que el requisito de insinuación de la donación tiene como propósito proteger la congrua subsistencia del donante, sin embargo, la suspensión de este requisito en el marco del estado de emergencia es transitoria y es aplicable solo para

aquellas donaciones que estén dirigidas a superar los hechos que dieron lugar al estado de excepción concretamente.

Criterio de motivación de incompatibilidad. Explicó que la parte motiva del mismo Decreto Legislativo señala que se requiere suspender la insinuación en aquellas donaciones que están dirigidas a superar la crisis sanitaria, con el objeto de lograr más celeridad. Así mismo, disminuir la afluencia de ciudadanos que acuden a las notarías y facilitar las transacciones que contribuyen a aliviar el impacto negativo en las fuentes de ingresos de la población vulnerable.

Criterio de no discriminación. Afirmó que la medida adoptada en el Decreto Legislativo 545 “no impone una discriminación injustificada”, si no por lo contrario, ayuda a garantizar los derechos fundamentales de toda la población en el marco de la pandemia.

Criterio de ausencia de arbitrariedad. Adujo que el Decreto Legislativo 545 no altera el funcionamiento normal de las ramas del poder público, no implica una modificación a la investigación y juzgamiento de civiles y tampoco implica una suspensión a derechos fundamentales prescritos en el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Finalmente, tampoco desmejora derechos sociales de los trabajadores.

Criterio de intangibilidad. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República estimó que la suspensión del requisito de insinuación para algunas donaciones, no afectaba el núcleo esencial de ningún derecho fundamental, tampoco configuraba alguna contradicción específica con alguno de los principios constitucionales o desconocía alguna prohibición explícita de la Carta Política.

Unión Colegiada del Notariado Colombiano

Solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 545 de 2020. Para iniciar su intervención, hizo una descripción sobre el contrato de donación y el proceso ante notario que se requiere realizar según el artículo 1458 del Código Civil. Advirtió que la insinuación mediante trámite notarial es un requisito de validez de la donación cuando el valor de los bienes supere los cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes. En este aparte el interviniente concluyó que

“La suspensión de la insinuación de la donación ante Notario no supone la eliminación de las demás exigencias legales para que el negocio jurídico sea válido, puesto que el Decreto Legislativo No. 545 de 2020 mantiene la exigencia de los demás supuestos que se contemplan en el artículo 1458 del Código Civil, esto es, la capacidad de donante y donatario y la no vulneración de ninguna disposición legal. || En virtud de lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto Legislativo No. 545 de 2020, las donaciones que recaigan sobre bienes inmuebles independientemente de su valor no requieren de insinuación, pero en todo caso, el contrato de donación sí deberá elevarse a escritura pública, puesto que el citado decreto suspendió únicamente y de forma temporal la insinuación de la donación ante Notario. Sin embargo, no modificó el Código Civil en los artículos 756 relativo a la tradición de bienes inmuebles con la inscripción del respectivo título (contrato de donación elevado a escritura pública) en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos (...)”.

Con base en las anteriores apreciaciones, el interviniente procedió a analizar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales del Decreto Legislativo 545 de 2020. Afirmó que se cumplía con todos los requisitos formales. Luego examinó cada uno de los juicios materiales.

Conexidad material. Afirmó que el Decreto Legislativo 545 de 2020 cumple el análisis interno y externo de la conexidad material, pues la medida que adopta responde a la necesidad de hacer más flexibles las donaciones que pretenden ayudar a mitigar los efectos negativos de la crisis sanitaria. Del mismo modo, contribuye a disminuir la afluencia de ciudadanos a las notarías, lo que es coherente con las medidas de aislamiento social establecidas por el Gobierno nacional para evitar la propagación del coronavirus y las restricciones impuestas por la Superintendencia de Notariado y Registro para acceder al servicio notarial. En palabras del interviniente:

“En concreto, esa normativa dispone que en una misma sede notarial solo pueden permanecer hasta cinco personas de modo simultáneo, y así mismo, que las notarías sólo pueden prestar sus servicios durante cinco horas diarias, dos veces por semana. Cabe anotar que el horario regular de las notarías, que le (sic) permite cierta flexibilidad a los notarios, establece sin embargo jornadas de 8 horas diarias, durante seis días a la semana. || 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 que el acto jurídico de insinuación de donaciones, tal como está dispuesto en el código civil, se haya transformado en las circunstancias actuales en una barrera prácticamente infranqueable frente a las donaciones que superen una cuantía equivalente a cincuenta salarios mínimos mensuales. || La insinuación de una donación, según la normativa regular, es un acto solemne, como quiera que requiere del otorgamiento de una escritura pública, lo cual implica no sólo la concurrencia física de varias personas a un despacho notarial (donantes y donatarios), sino adicionalmente, que el donante acompañe a su solicitud una serie de documentos que en las circunstancias actuales resulta extremadamente difícil obtener. Aún si se obtuvieran tales documentos, la restricción de los horarios y del número de notarías abiertas al público dilatarían desproporcionadamente el tiempo que transcurre entre la solicitud y la autorización de las escrituras públicas correspondientes, lo cual no se compadece con la emergencia actual y con la apremiante urgencia que tienen muchísimas personas de recibir ayudas económicas para su supervivencia en estas circunstancias. || Así las cosas, la insinuación de donaciones, que sin duda tiene justificación en tiempos ordinarios, se convierte en un perverso, pero eficaz desestimulo en esta situación de emergencia frente a quienes quisieran hacer alguna donación, en dinero o en especie, con cuantía superior al equivalente a cincuenta salarios mínimos mensuales (en cifras redondeadas, serían donaciones superiores a cuarenta y cuatro millones de pesos).”³

Finalidad. Señaló que la suspensión del requisito de insinuación de las donaciones superiores a cincuenta salarios mínimos y que están encaminadas a superar la crisis sanitaria, está plenamente justificada, en tanto, incentiva la realización de donaciones a favor de la población más vulnerable y del sistema de salud, a través de un trámite más ágil.

³ Expediente RE-276. Intervención allegada por la Unión Colegiada de Notariado Colombiano. Págs. 7 y 8.

Ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad. Manifestó que “de una simple lectura del articulado del Decreto 545 de 2020 permite apreciar que su contenido no versa sobre derechos intangibles”. Igualmente advirtió que no afecta el funcionamiento de las ramas del poder público, su materia no se trata de investigación o juzgamiento y no va en contravía de prohibiciones constitucionales.

No contradicción específica. Expresó que el Decreto Legislativo 545 no vulnera ninguno de los contenidos establecidos en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE, por lo que también se cumple con este juicio.

Motivación suficiente. Expresó que como quiera que el Decreto bajo examen no limita derecho fundamental alguno, no requiere de una motivación específica al respecto.

Necesidad. Explicó que “(...) *no existe ninguna posibilidad de que una disposición con rango material inferior a la ley pueda suspender temporalmente el inciso primero del artículo 1548 del código civil. En ese sentido, resultaba jurídicamente necesaria la expedición de este decreto legislativo, como quiera que un simple acto administrativo de la Superintendencia de Notariado y Registro, o un decreto ordinario del ejecutivo, no podrían contener tales disposiciones. Por lo que se refiere a la necesidad fáctica, es evidente que si no se hubiera expedido este decreto legislativo de emergencia, entonces sería necesario seguir intentando adelantar el trámite de insinuación de donaciones para aquellas cuyos fondos estén dirigidos a superar o mitigar la crisis*”.⁴

Incompatibilidad. Según el interviniente, la norma bajo revisión suspende un requisito legal de manera temporal cuya finalidad está orientada a superar o mitigar la crisis ocasionada por la referida emergencia sanitaria. De tal modo, señaló que, como se explicó en los juicios anteriores, la necesidad de la medida está suficientemente motivada por el mismo Decreto Legislativo.

Proporcionalidad. Adujo que no era necesario adelantar un test de proporcionalidad de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 545 porque “*no impone restricciones o limitaciones a ningún derecho ni garantía constitucional; por el contrario, su expedición permite el ejercicio de la*

⁴ Expediente RE-276. Intervención allegada por la Unión Colegiada de Notariado Colombiano. Pág. 11.

*autonomía de la voluntad a los donantes y protege derechos básicos relacionados con la supervivencia de los destinatarios de esas donaciones”.*⁵

No discriminación. Expresó que las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo bajo examen aplican a todos los ciudadanos en todo el territorio nacional, de manera que no tiene ninguna distinción específica y, por tanto, no hay ningún trato discriminatorio en su articulado.

Con base en lo expuesto, la Unión Colegiada de Notariado Colombiano solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 545 de 2020.

Daniel Eduardo Castro Álvarez, intervención ciudadana

Solicitó a la Sala Plena de la Corte Constitucional declarar exequible el Decreto Legislativo 545 de 2020. Para el efecto, se refirió a los requisitos formales y materiales establecidos en la Constitución, la LEEE y en la jurisprudencia constitucional. Señaló que el Decreto Legislativo cumplía con los criterios de conexidad material y finalidad, toda vez que busca disminuir la afluencia de personas a las notarías, así como, facilitar las donaciones que se realicen en medio de la crisis sanitaria. Argumentó que también se cumple con los criterios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad, porque no limita el ejercicio de ningún derecho fundamental, ni tampoco altera el funcionamiento de las ramas del poder público, sino por el contrario *“se salvaguarda la vida e integridad de los notarios, aunque si bien es cierto se interrumpen sus funciones, esto no se hace de manera arbitraria, ni con el fin de restringir derechos, por el contrario, se busca reducir el trámite de que trata el artículo 1458 del código civil, inciso 1, acelerando las donaciones que tengan cómo fin la mitigación del impacto generado por la crisis de la pandemia del covid-19”*.

Del mismo modo, afirmó que se cumple con los criterios de no contradicción específica, de motivación suficiente y de incompatibilidad, en la medida en que no vulnera derechos de trabajadores, no contraría ninguna disposición constitucional y cuenta con una motivación estrictamente relacionada a mitigar los efectos de la pandemia. También estableció que cumple con el juicio de necesidad toda vez que *“(…) si este trámite es exigido, las donaciones se verán más retardadas, además de ello, el notario se verá expuesto, arriesgando su*

⁵ Expediente RE-276. Intervención allegada por la Unión Colegiada de Notariado Colombiano. Pág. 12.

vida y su integridad”. Señaló que no hay ninguna disposición que establezca algún tipo de discriminación. Finalmente, adujo que el Decreto Legislativo adopta medidas proporcionales a la gravedad de los hechos, pues protege la propagación del coronavirus Covid-19 y facilita las donaciones destinadas a conjurar la crisis sanitaria.

César Fabián Fernández Cárdenas, intervención ciudadana

Solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexecutable del Decreto Legislativo 545 de 2020 por las siguientes razones.

En primer lugar, explicó cuál era el propósito del requisito de insinuación dispuesto en el artículo 1548 del Código Civil. Señaló que la jurisprudencia de la Corte Suprema ha establecido que “(...) *está instituido para proteger los derechos de terceros y del mismo donante, de ahí que el notario al autorizar la donación debe verificar que el donante guarde lo propio para su congrua subsistencia y la de los suyos, además, de verificar tanto la capacidad legal y física de este (...)*”. Al respecto, advirtió que en la medida en que el requisito de insinuación pretende proteger la subsistencia del donante, esto implica proteger al mismo tiempo su dignidad humana. Con base en eso, la intervención desarrolló un apartado sobre el significado y alcance de este derecho fundamental.

En segundo lugar, el interviniente constató que a pesar de que la medida adoptada por el Decreto Legislativo 545 de 2020 cumple con los requisitos formales, no cumple con los materiales.

Juicio de conexidad material y finalidad. Según el interviniente la medida no guarda relación con las causas de la declaratoria del estado de emergencia. Además sostuvo que no es una medida idónea para lograr mitigar los efectos de la crisis sanitaria, puesto que hay otras menos gravosas y que no afectan al donante.

Juicio de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad. Argumentó que el Decreto Legislativo 545 amenaza con la violación del derecho a la dignidad humana del donante porque elimina un requisito legal que es indispensable para proteger su subsistencia.

Juicio de contradicción específica. Aseguró que el Decreto Legislativo 545 “entra en contradicción” con el derecho a la dignidad humana y el bloque de constitucionalidad.

Juicio de motivación suficiente. Afirmó que la motivación que tiene el Decreto Legislativo 545 de 2020 no es suficiente porque no analiza los derechos fundamentales que restringe, como lo es el de la dignidad humana del donante. Señaló que la parte motiva del Decreto Legislativo desarrolla superficialmente el principio de solidaridad sin explicar el contenido y alcance del requisito de insinuación para las donaciones mayores a cincuenta (50) salarios mensuales. Lo anterior, a juicio del interviniente, permite concluir que no cumple con una motivación suficiente.

Juicio de incompatibilidad. Al respecto afirmó que “*no se explicó de manera suficiente por qué el requisito de insinuación era incompatible con el estado de excepción, más si se tiene en cuenta que el fundamento del estado de emergencia fue una pandemia que afecta la salud pública, por lo que no se entiende el por qué suspender una norma que regula el contrato de donación (...)*”.

Juicio de proporcionalidad. Estableció que la medida de suspender el requisito de insinuación de las donaciones mayores a cincuenta salarios mensuales es desproporcionada para cumplir el fin perseguido, que, según el ciudadano, es agilizar los trámites de la donación. Aseguró que existen otras medidas “*(...) igualmente eficientes sin que se comprometan derechos o garantías constitucionales, tales como: (i) Servicios notariales a domicilio-. (ii) Prevalencia en la prestación del servicio a personas que fueran a donar-. Y la (iii) implementación de medios tecnológicos*”. Adicionalmente expuso que para la donación de bienes inmuebles igual se requiere acudir a las notarías, so pena de la inexistencia del negocio jurídico.

Juicio de no discriminación. Resaltó que el Decreto Legislativo cumple con este requisito, en razón a que no tiene ninguna medida que establezca alguna diferenciación explícita.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, el ciudadano solicitó a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 545 de 2020.

Isabel Cristina Jaramillo Sierra, profesores y estudiantes de la Universidad de Los Andes

Los intervinientes explicaron que el documento que presentan ante la Corte es el producto de un trabajo dispendioso entre estudiantes y profesores, a través del cual elaboraron fichas de cada uno de los Decretos Legislativos que desarrollaron las medidas en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica declarado en el Decreto 417 de 2020.

A partir del estudio de cada uno de los Decretos Legislativos, la intervención se divide en dos partes. En la primera se expusieron argumentos generales sobre *“las posibilidades de un control constitucional integral a la luz de las vulneraciones a derechos humanos fundamentales que se derivan del desarrollo específico de las facultades de emergencia que ha asumido el Presidente de la República para manejar la pandemia”*. En este aparte se desarrollaron diferentes asuntos, tales como, (i) la necesidad de que la Corte Constitucional avoque el conocimiento de los decretos ordinarios que ordenaron el aislamiento social obligatorio, (ii) la grave afectación al normal funcionamiento de las ramas del poder público, dadas las medidas de aislamiento y prohibición de aglomeraciones, (iii) la afectación del libre goce y ejercicio de los derechos fundamentales a contraer matrimonio y a conformar una familia, a la dignidad humana y a la intimidad, y (iv) la necesidad de analizar de manera integral y sistemática los decretos legislativos que adoptan medidas de alivios económicos a favor de la población más vulnerable con el fin de evitar tratos discriminatorios.

La segunda parte presenta conceptos sobre la inconstitucionalidad de los Decretos Legislativos 486, 488, 538, 546, 574 y 588 de 2020.

Específicamente, sobre el Decreto Legislativo 545 de 2020 que se estudia en esta providencia, la intervención adjunta una ficha de análisis en la que se señaló que cumple con los requisitos formales y materiales establecidos en la Constitución y en la LEEE.⁶

Gobernadores del Pueblo Indígena Yukpa – Serranía del Perijá

En el escrito de intervención solicitan la inconstitucionalidad de todos los decretos legislativos emitidos en el marco de la declaratoria del estado de

⁶ Intervención, folio 98.

emergencia económica, social y ecológica adoptada mediante los Decretos Legislativos 417 y 637 de 2020. Afirmaron que todas estas normas expedidas “*discriminan al pueblo Yukpa y a los pueblos indígenas en Colombia*”. Expresaron de manera general, y sin referirse de forma concreta y específica al Decreto Legislativo 545 de 2020, que no han recibido ningún apoyo del Gobierno nacional para superar la crisis ocasionada en su territorio por la propagación de la enfermedad Covid-19.

Universidad del Rosario – Grupo de Acciones Públicas

Los intervinientes solicitaron a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad del Decreto Legislativo 545 de 2020. Señalaron que a pesar de que se cumplen con los requisitos formales exigidos por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia, no se cumplen con los requisitos materiales. Desarrollaron tres argumentos: (i) el Decreto Legislativo carece de motivación suficiente a pesar de que suspende una Ley de la República, (ii) existen medidas alternativas menos lesivas para cumplir los fines propuestos y (iii) afecta el principio democrático y de separación de poderes.

En primer lugar, procedieron a señalar que la jurisprudencia le exige al poder Ejecutivo una carga argumentativa especial al momento de emitir decretos con fuerza de ley, a través de la cual se demuestre el cumplimiento de los principios de proporcionalidad y finalidad de las medidas que se implementen. Con sustento en ello, advirtieron que no se cumple con el juicio de necesidad fáctica y jurídica, ni tampoco el de la incompatibilidad, puesto que “*(...) el Gobierno Nacional debió haber desarrollado con suficiencia en el decreto sub examine las razones de motivación del Decreto y en el caso concreto de la incompatibilidad de la norma del Código Civil. A pesar de ello, a juicio del GAP el Decreto 545 no desarrolló de forma clara cuáles son efectivamente las razones de incompatibilidad de la normativa civil con el contexto actual o por qué se hace necesario la suspensión del requisito de insinuación para conjurar la crisis actual*”.⁷ Argumentaron que la parte motiva del Decreto no explica cómo funciona el requisito de insinuación de la donación y por qué resulta ser incompatible con los hechos que dieron lugar al estado de emergencia. Manifestaron que no hay claridad de cuáles son las donaciones que se han realizado en el estado de emergencia y cuántas superan el monto de cincuenta salarios mínimos.

⁷ Intervención, folio 5.

En segundo lugar, manifestaron que no se cumple con la finalidad de la medida porque en la parte motiva no se explica de forma suficiente cómo suspender el requisito legal de la insinuación en donaciones que superen los cincuenta salarios mínimos, tiene la capacidad de lograr (i) acelerar las donaciones y (ii) disminuir la afluencia del público a las notarías. Resaltaron que el objeto del requisito de insinuación es proteger la congrua subsistencia del donante y la parte motiva del Decreto en ninguna parte desarrolla argumentos para justificar por qué renunciar a este interés superior es necesario.

En tercer lugar, expresaron que suspender la insinuación de la donación no era una medida necesaria para alcanzar los fines propuestos en el Decreto Legislativo en estudio, toda vez que a través de la instrucción administrativa No. 05 de 2020 la Superintendencia de Notariado y Registro habilitó la radicación “remota no presencial” de documentos y escrituras públicas que requieran de registro. No obstante, advirtieron que “[a] pesar que este mecanismo remoto no presencial no ha sido implementado de manera integral en todo Colombia, -caso en el que se hace necesario la pronta implementación de dichas herramientas-, la prestación de servicios notariales se ha adaptado en su modalidad presencial para mantener estándares de bioseguridad. Así, con el fin de prevenir, mitigar y evitar la propagación del Coronavirus Covid 19, la misma Superintendencia en su Resolución 03525 del 25 de abril de 2020 e instrucción administrativa 07, determinó otras medidas idóneas para dar cara a la situación de emergencia y prestar sus servicios de manera integral y diligente”.⁸ Entre estas medidas, se habilitó la prestación del servicio en domicilio. Así, manifestaron que el ordenamiento jurídico vigente cuenta con mecanismos idóneos para realizar actuaciones como la insinuación de la donación superior a cincuenta (50) salarios, acordes con las circunstancias de la pandemia.

En cuarto lugar, afirmaron que el Decreto Legislativo 545 de 2020 implica una afectación desproporcionada al principio democrático y a la separación de poderes. Al respecto, señalaron que en la medida en que el Ejecutivo no motivó suficientemente la suspensión de un requisito legal, y adicionalmente, el ordenamiento vigente cuenta con medidas alternativas menos lesivas, no era procedente el ejercicio de facultades extraordinarias.

Con todo lo anterior, solicitaron la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 545 de 2020.

⁸ Intervención, folio 7.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Ministerio Público solicitó a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 545 de 2020, “[p]or medio del cual se adoptan medidas para suspender temporalmente el requisito de insinuación para algunas donaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Cumplimiento de los requisitos formales

- El Decreto Legislativo 545 de 2020 se encuentra suscrito por el Presidente de la República y todos los Ministros.
- La medida que adopta se encuentra motivada, al explicarse las finalidades y las razones por las cuales es necesario suspender temporalmente el requisito de insinuación para algunas donaciones en el marco de la coyuntura de la emergencia sanitaria.
- El Decreto Legislativo 545 de 2020 fue expedido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante Decreto Legislativo 417 de 2020, “*pues este último fue publicado en el Diario Oficial No. 51.259 del 14 de marzo de 2020 y rigió por 30 días, esto es, hasta el 15 de abril de 2020. Por su parte, el Decreto 545 de 2020 se expidió el pasado 13 de abril, es decir, dentro del referido plazo*”.⁹ Adicionalmente, fue remitido a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición y publicación (Diario Oficial 51.285).

Cumplimiento de los requisitos materiales

- *Conexidad material.* El Procurador afirmó que se cumple con la conexidad externa dado que el mismo Decreto 417 señaló la necesidad de adoptar medidas para garantizar la prestación del servicio público de justicia y de notariado y registro. Además, adujo que la suspensión temporal del requisito de insinuación tiene como objetivo agilizar las donaciones que están encaminadas a mitigar el impacto económico en los sectores más vulnerables de la sociedad. En cuanto a la conexidad interna, señaló que la medida adoptada por el Decreto Legislativo 545 de 2020 guarda estrecha relación con su parte considerativa, ya que se explica por qué el requisito de insinuación ante notario afecta la celeridad

⁹ Concepto del Procurador General de la Nación, folio 11.

de las donaciones en la coyuntura actual y cómo es necesaria su suspensión para incentivar apoyos que mitiguen el impacto económico de la pandemia.

- *Ausencia de arbitrariedad y juicio de intangibilidad.* El Ministerio Público estimó que lo dispuesto en el Decreto Legislativo bajo revisión no limita derechos fundamentales ni de naturaleza “intangible”. Por lo contrario, es una medida que *“trata de suspender un requisito no esencial con finalidades precisas, como evitar el contagio y proveer mecanismos para facilitar la consecución de recursos para personas vulnerables”*.¹⁰
- *No contradicción específica.* Manifestó que la suspensión de la insinuación ante notario para algunas donaciones en el marco de la emergencia sanitaria contribuía a la preservación del interés general (art. 2 CP), la garantía del derecho a la salud (art. 49 CP), a la protección de la autonomía de la voluntad privada expresada por el donante y el donatario y al fortalecimiento del principio de solidaridad constitucional.
- *Finalidad.* Explicó que la medida adoptada a través del Decreto Legislativo 545 de 2020 es *“potencialmente apta”* para mitigar los efectos de la emergencia sanitaria, *“(...) pues evita la aglomeración de público en las notarías para preservar la salud y flexibiliza los requisitos para disponer de recursos que ayuden a la población más vulnerable y así mitigar los efectos de la crisis”*.¹¹
- *Motivación suficiente.* El Decreto Legislativo explica, según el Procurador, que es necesario reducir la cantidad de personas que acuden presencialmente a las notarías, dado que éstas están prestando un servicio reducido, y a la vez, se previene la propagación del coronavirus.
- *Juicios de necesidad y de subsidiariedad.* Expresó que la medida es idónea y necesaria para prevenir el contagio de la enfermedad, ya que impide la concurrencia de personas a las notarías, e igualmente, es una medida que asegura la obtención de recursos para la población más vulnerable. Por su parte, el Presidente de la República no cuenta con potestades normativas ordinarias para suspender un requisito legal como lo es el de la insinuación de la donación ante notario (art. 1458 del Código Civil). Por ello, señaló el Ministerio Público, se cumple con el requisito de subsidiariedad.
- *Incompatibilidad.* El Procurador argumentó que la suspensión de la insinuación para algunas donaciones tiene como objetivos, darle celeridad a este contrato y asegurar apoyos para la población más

¹⁰ Concepto del Procurador General de la Nación, folio 13.

¹¹ Concepto del Procurador General de la Nación, folio 15.

vulnerable e impedir la presencialidad en las notarías para evitar la propagación del coronavirus Covid-19. De tal forma, mantener el requisito “es incompatible” con las causas que dieron lugar al estado de emergencia.

- *Proporcionalidad.* Para el Ministerio Público la medida adoptada en el Decreto Legislativo 545 de 2020 no es desproporcionada y no implica un sacrificio a los derechos fundamentales. Por lo contrario, según el Procurador, “*resultan adecuadas de cara a la nefasta situación generada por el contagio del COVID-19 a que se ven expuestos los ciudadanos que quieran realizar donaciones superiores a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales y las personas que en virtud de su situación económica esperan recibir un apoyo económico de manera inmediata para su subsistencia*”.¹²
- *No discriminación.* Se cumple con este requisito en razón a que las disposiciones del Decreto Legislativo no contienen ningún criterio de discriminación.

VI. CONSIDERACIONES

A. Competencia

1. Por tratarse del control constitucional de un Decreto Legislativo, la Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso con fundamento en los artículos 215 y 241.7 de la Constitución, 55 de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en adelante LEEE) y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

B. Materia objeto de control, problema jurídico y metodología de análisis

1. Mediante el Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19. Dicho Decreto Legislativo fue declarado constitucional por esta Corte mediante la sentencia C-145 de 2020.

2. En desarrollo de tal declaratoria, el Presidente de la República y todos los Ministros expedieron el Decreto Legislativo No. 545 del 13 de abril de 2020,

¹² Concepto del Procurador General de la Nación, folio 17.

“por medio del cual se adoptan medidas para suspender temporalmente el requisito de insinuación para algunas donaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica”. Este Decreto Legislativo es el objeto de control de constitucionalidad en la presente sentencia.

3. La Secretaría Jurídica de la Presidencia, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Unión Colegiada del Notariado Colombiano y los ciudadanos Daniel Eduardo Castro Álvarez e Isabel Cristina Jaramillo Sierra, profesores y estudiantes de la Universidad de Los Andes y el Procurador General de la Nación intervinieron en el presente asunto y le solicitaron a esta Corte que declare exequible el Decreto *sub examine*, por cuanto, formal y materialmente, se ajusta a las exigencias establecidas en el ordenamiento constitucional colombiano para este tipo de actos normativos. Por su parte, el ciudadano César Fabián Fernández Cárdenas y el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, solicitaron la inexequibilidad del Decreto Legislativo 545 de 2020.

4. De conformidad con todo lo anterior, el problema jurídico en el presente asunto es el siguiente: ¿El Decreto Legislativo 545 del 13 de abril de 2020 cumple con los requisitos, formales y materiales, señalados por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional?

5. Para dar respuesta al problema jurídico formulado, la Sala seguirá la siguiente metodología. En primer lugar, se presentará el marco normativo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como algunas consideraciones de la jurisprudencia constitucional. En segundo lugar, se precisará el contenido y alcance del Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, así como la sentencia C-145 de 2020, mediante la cual se declaró su constitucionalidad. En tercer lugar, se abordará el contenido y la finalidad de la medida dispuesta en el Decreto Legislativo No. 545 del 13 de abril de 2020, *“por medio del cual se adoptan medidas para suspender temporalmente el requisito de insinuación para algunas donaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica”*. Con base en ello, se analizará si el Decreto bajo revisión cumple con cada uno de los requisitos formales y materiales establecidos en la Constitución, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (en adelante, LEEE) y la jurisprudencia constitucional.

C. Caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.¹³

6. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del estado de emergencia económica, social y ecológica establecido en el artículo 215 de la Constitución. 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 expedidos por el Presidente de la República en virtud del estado de emergencia. A continuación, la Corte reiterará los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto Legislativo 545 de 2020.

7. Los artículos 212 a 215 de la Constitución de 1991 regulan los estados de excepción. Con base en estas 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.

8. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. La Carta Política establece un complejo sistema de controles que supone “*el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia*”¹⁴ y que “*el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad*”¹⁵.

¹³ Este capítulo corresponde a un trabajo conjunto realizado por los magistrados auxiliares de los nueve despachos de la Corte Constitucional. Fue acogido por la Sala Plena a partir de la sentencia C-150 de 2020 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV Diana Fajardo Rivera; AV Antonio José Lizarazo Ocampo; AV Cristina Pardo Schlesinger; AV Alberto Rojas Ríos). Las consideraciones se apoyan en las sentencias C-136 de 2009 (MP Jaime Araújo Rentería), C-145 de 2009 (MP Nilson Pinilla Pinilla), C-224 de 2009 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), C-225 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), C-226 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-911 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-223 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), C-241 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), C-671 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos), C-701 de 2015 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), C-465 de 2017 (MP Cristina Pardo Schlesinger), C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido) y C-467 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado). Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

¹⁴ Sentencia C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, que a su vez cita la sentencia C-216 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

¹⁵ Sentencia C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, que a su vez cita la sentencia C-216 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

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, por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia (en adelante LEEE)¹⁶, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial¹⁷.

9. La Constitución dispuso un complejo sistema de controles para los estados de excepción, dentro de los cuales se destacan los políticos específicos, 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.

10. La Constitución también estableció el control judicial constitucional automático de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción, según lo dispuesto en los artículos 212 a 215 superiores, desarrollados por los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

11. De conformidad con el artículo 215 de la Carta, 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

¹⁶ 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 la conmoción interior y la 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 de la CP), (b) los derechos humanos no puedan ser limitados (art. 93 de la CP) y (c) el derecho internacional humanitario debe ser respetado (art. 214 de la CP).

¹⁷ El control judicial está a cargo de la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, según lo dispone el numeral 7 del artículo 241 de la Carta Política, y del Consejo de Estado, tal como lo dispone el numeral 8 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011 al prescribir que le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado “[e]jercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción”.

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 (...)”*¹⁸. 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 sobreviniente¹⁹.

Este Tribunal ha señalado que:

“los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de **alcances e intensidad traumáticas**, que logren conmocionar o **trastocar 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”²⁰ (negrilla fuera de texto original).

En estos términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de movimientos telúricos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, entre otros, o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o *“accidentes mayores tecnológicos”*²¹.

Una muestra de lo anterior es que desde la expedición de la Constitución se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por razones

¹⁸ Sentencia C-216 de 1999 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹⁹ Sentencia C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido. También ver Sentencia C-216 de 1999 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

²⁰ Sentencia C-216 de 1999 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

²¹ Sentencia C-366 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Por otra parte, la Corte ha aclarado que el estado de excepción, previsto en el artículo 215 superior, puede tener diferentes modalidades dependiendo de los hechos que motiven su declaratoria. Así, se procederá a decretar la emergencia: (i) económica cuando los hechos que dan lugar a la declaración se encuentren relacionados con la perturbación del orden económico; (ii) social, cuando la crisis que origina la declaración se encuentre relacionada con el orden social; y (iii) ecológica, cuando sus efectos se proyecten en este último ámbito. No obstante, estas modalidades pueden concurrir cuando la crisis que motiva la declaratoria amenace con perturbar estos órdenes de forma simultánea, por lo que el Presidente de la República tiene la responsabilidad de efectuar la correspondiente valoración y plasmarla en la declaratoria del estado de excepción.

diversas y apremiantes como: i) la fijación de salarios de empleados públicos²²; ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica²³; iii) desastres naturales²⁴; iv) la devaluación del peso frente al dólar²⁵; v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito²⁶; vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público²⁷; vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud²⁸; y, por último, viii) la situación fronteriza con Venezuela²⁹.

12. El artículo 215 superior 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.

Dicha disposición señala que el decreto que haga público el estado de emergencia debe indicar el término dentro del cual el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, va a utilizar estas facultades extraordinarias. Además, esta norma también señala que se debe 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 (i) 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; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos

²² Decreto 333 de 1992.

²³ Decreto 680 de 1992.

²⁴ Decreto 1178 de 1994, Decreto 195 de 1999, Decreto 4580 de 2010 y Decreto 601 de 2017.

²⁵ Decreto 80 de 1997.

²⁶ Decreto 2330 de 1998.

²⁷ Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

²⁸ Decreto 4975 de 2009.

²⁹ Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011

a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social o ecológica³⁰

13. Los estados de excepción son respuestas a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias fundadas en la juridicidad que impone la Carta. Sin embargo, una característica propia del Estado Constitucional es que esa competencia no sea arbitraria ni omnímoda. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción y 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 la Constitución, ya que a pesar de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, deben someterse a las condiciones de validez impuestas por la Carta.

14. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas consideradas parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Constitución que regulan los estados de excepción (artículos 212 a 215); (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- (artículos 93.1 y 214 superiores). La existencia de un

³⁰ Este capítulo corresponde a un trabajo conjunto realizado por los magistrados auxiliares de los nueve despachos de la Corte Constitucional. Fue acogido por la Sala Plena a partir de la sentencia C-150 de 2020 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV Diana Fajardo Rivera; AV Antonio José Lizarazo Ocampo; AV Cristina Pardo Schlesinger; AV Alberto Rojas Ríos). Las consideraciones se apoyan en las sentencias C-136 de 2009 (MP Jaime Araújo Rentería), C-145 de 2009 (MP Nilson Pinilla Pinilla), C-224 de 2009 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), C-225 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), C-226 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-911 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-223 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), C-241 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), C-671 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos), C-701 de 2015 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), C-465 de 2017 (MP Cristina Pardo Schlesinger), C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido) y C-467 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado). Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

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: (a) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción³¹; y (b) 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 humanos³².

Criterios formales y materiales que rigen el control constitucional de los decretos adoptados en el estado de emergencia económica, social y ecológica.³³

15. 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 y, de esa forma, se establezcan criterios objetivos y certeros para su valoración.

16. El examen formal del decreto exige verificar, en el siguiente orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por 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.

³¹ Sentencia C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

³² Sentencia C-724 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas, entre otras.

³³ Este capítulo corresponde a un trabajo conjunto realizado por los magistrados auxiliares de los nueve despachos de la Corte Constitucional. Fue acogido por la Sala Plena a partir de la sentencia C-150 de 2020 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV Diana Fajardo Rivera; AV Antonio José Lizarazo Ocampo; AV Cristina Pardo Schlesinger; AV Alberto Rojas Ríos). Las consideraciones se apoyan en las sentencias C-136 de 2009 (MP Jaime Araújo Rentería), C-145 de 2009 (MP Nilson Pinilla Pinilla), C-224 de 2009 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), C-225 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), C-226 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-911 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-223 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), C-241 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), C-671 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos), C-701 de 2015 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), C-465 de 2017 (MP Cristina Pardo Schlesinger), C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido) y C-467 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado). Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

17. 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 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 aspectos, adicionalmente, ahora se indica el orden en el que deben ser aplicados.

Los requisitos sustanciales se determinan según los juicios (a) de finalidad; (b) de conexidad material; (c) de motivación suficiente; (d) de ausencia de arbitrariedad; (e) de intangibilidad; (f) de no contradicción específica; (g) de incompatibilidad; (h) de necesidad; (i) de proporcionalidad y (j) de no discriminación.³⁴ En el análisis del Decreto Legislativo bajo examen se hará referencia al contenido y alcance de cada uno de ellos.

El Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y la Sentencia C-145 de 2020

18. El pasado 17 de marzo de 2020 el Presidente de la República a través del Decreto Legislativo 417 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. Lo anterior se dio con ocasión del primer caso de brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 en Colombia identificado el 6 de marzo del mismo año. La Organización Mundial de la Salud, debido a la velocidad de su transmisión y la escala de propagación, así como al gran número de casos en diferentes países y continentes, el 11 de marzo declaró el coronavirus COVID-19 como una pandemia. Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria y emitió medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del coronavirus, entre otras, el aislamiento y cuarentena de personas.³⁵

El Decreto Legislativo expone como presupuestos fácticos sobrevenientes y extraordinarios, asuntos de salud pública y asuntos de índole económica. En el Decreto 417 el Gobierno nacional explica que a pesar de tomarse las medidas necesarias para prevenir la propagación del coronavirus COVID-19, se han reportado cada vez más casos confirmados en el territorio nacional. Según la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección

³⁴ Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-149 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Marco Gerardo Monroy Cabra; AV Rodrigo Escobar Gil), C-300 de 2011 (MP Jorge Iván Palacio Palacio; SV Luis Ernesto Vargas Silva) y C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido).

³⁵ Resoluciones 380 del 10 de marzo y 385 del 12 de marzo de 2020.

Social, *“la población colombiana con mayor riesgo de afectación por la pandemia sería de un 34.2% del total de la población”*. Con base en eso, se estimó la cobertura del sistema de salud y los costos aproximados que tendría la atención de la pandemia y se concluyó que *“el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, requiere ser fortalecido de manera inmediata para atender un evento sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado (...)”*.

Como aspectos económicos en el ámbito nacional, el decreto establece que el 42,4% de los trabajadores realizan sus actividades por cuenta propia, así como el 56,4% no son asalariados. Los ingresos de estas personas dependen de su actividad diaria, la cual se vio gravemente afectada por las medidas de aislamiento social y cuarentena que se tomaron con el fin de evitar la propagación. Además, por la ausencia de demanda de petróleo a nivel mundial el precio del crudo se desplomó, lo que implicó para Colombia un aumento abrupto de la Tasa Representativa del Mercado (TRM). También hizo referencia a los impactos macroeconómicos de la pandemia, concretamente sus efectos negativos en los sectores laboral y de turismo.

El Decreto 417 señaló que *“(...) ha quedado ampliamente justificado que la situación a la que está expuesta actualmente la población colombiana es tan grave e inminente que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional por lo que se hace absolutamente necesario contar con las herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la actual situación. Que medidas que debe adoptar el Gobierno nacional para conjurar esta crisis y evitar la extensión de sus efectos se requieren aplicar inmediatamente ante la inminencia de que los hechos cada día sean más complejos y afecten a un mayor número de habitantes del territorio nacional, pero además para atender oportunamente a los afectados tanto en materia sanitaria como económica (...)”*.

Para atender la crisis el Gobierno nacional adoptó una serie de medidas con el fin de tener recursos líquidos. Al respecto justificó: *“dada la necesidad de recursos líquidos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal. Igualmente, estas medidas le deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de República, a su vez se*

analizarán medidas que permitan adelantar procesos de enajenación de activos de forma más ágil”.

La declaratoria del estado de emergencia se sustentó también en los efectos económicos negativos generados por el coronavirus COVID-19 a la población en general, la cual al afectarse su fuente de ingresos no podrá cumplir con obligaciones tributarias, financieras y de subsistencia, entre otras. El Gobierno nacional adujo que esta situación exigía tomar medidas extraordinarias para “proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y [permitir] absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia”. Para la prestación de servicios y el suministro de bienes destinados a la superación de la crisis sanitaria, el Decreto 417 autoriza a las entidades acudir a la contratación directa en los sectores de salud, prosperidad social, educación y defensa, entre otros.

Finalmente, con el fin de evitar la propagación del coronavirus y proteger la salud de ciudadanos y servidores públicos, se establece la posibilidad de expedir normas que flexibilicen la atención al público en las actuaciones judiciales y administrativas:

“Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 Y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario”.

19. En la sentencia C-145 de 2020³⁶ la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió que el Decreto 417 de 2020 cumplió con los requisitos formales y sustanciales dispuestos en la Constitución y la LEEE, y en consecuencia, lo declaró constitucional.

El Decreto Legislativo 545 del 13 de abril de 2020. Finalidad y medidas adoptadas.

20. En el marco de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica antes mencionada, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, expidió el Decreto Legislativo 545 del 13 de abril de 2020 *“Por medio del cual se adoptan medidas para suspender temporalmente el requisito de insinuación para algunas donaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

Según la parte motiva de este Decreto Legislativo, sus finalidades son expresamente dos. La primera, es darles celeridad a las donaciones cuyo monto supere los cincuenta (50) salarios mensuales que tengan por objeto la superación de la crisis causada por el coronavirus COVID-19. La segunda, es lograr la disminución de afluencia de ciudadanos a las notarías para evitar escenarios de riesgo donde se propague el coronavirus Covid-19. En la motivación se señala:

“Que el requisito de insinuación ante notario, para aquellas donaciones que excedan la suma de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales de que trata el artículo 1458 del Código Civil, implica necesariamente el acceso al servicio público notarial, el cual se encuentra restringido en virtud de las medidas adoptadas para prevenir la propagación de la enfermedad coronavirus COVID-19, lo cual le resta celeridad a aquellas donaciones que estén dirigidas a la superación de la crisis ocasionada por la Emergencia Sanitaria, por lo que resulta necesario suspender temporalmente el inciso primero del artículo 1458 del Código Civil, ayudando a disminuir la afluencia de ciudadanos que acude a las notarías y facilitando estas transacciones para lograr la superación de la crisis.

³⁶ Corte Constitucional, sentencia C-145 de 2020 (MP José Fernando Reyes Cuartas; SPV José Fernando Reyes Cuartas; SPV Alberto Rojas Ríos; AV Cristina Pardo Schlesinger; AV Antonio José Lizarazo Ocampo).

Que de conformidad con el principio de solidaridad de que trata el artículo 1 de la Constitución Política y con ocasión de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretado en razón de la enfermedad coronavirus COVID-19, resulta necesario adoptar medidas tendientes a superar la situación que dio lugar a su declaratoria y mitigar los efectos causados, por lo que resulta necesario que se flexibilicen los requisitos para llevar a cabo donaciones por más de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales”.

Para cumplir con estos objetivos, el Decreto Legislativo adopta una medida en su artículo primero, que se concreta en suspender la autorización señalada en el inciso primero del artículo 1458 del Código Civil³⁷ -también llamado “requisito de insinuación”- para las donaciones cuya finalidad esté orientada a superar o mitigar la crisis ocasionada por la referida Emergencia Sanitaria, siempre que el donante y donatario sean plenamente capaces, y no se contravenga ninguna disposición legal. Además, prevé que la suspensión será transitoria y operará durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

En el artículo segundo se establece la vigencia del decreto a partir de la fecha de su publicación.

Análisis de los requisitos formales y materiales del Decreto Legislativo 545 de 2020

Control de constitucionalidad formal

El Decreto Legislativo 545 del 13 de abril de 2020 cumple con todos los requisitos formales, como se pasará a explicar a continuación.

(a) Motivación del Decreto Legislativo.

³⁷ “**ARTICULO 1458. AUTORIZACION DE DONACIONES EN RAZON AL MONTO.** Corresponde al notario autorizar mediante escritura pública las donaciones cuyo valor excedan la suma de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales, siempre que donante y donatario sean plenamente capaces, lo soliciten de común acuerdo y no se contravenga ninguna disposición legal. || Las donaciones cuyo valor sea igual o inferior a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales, no requieren insinuación”. Código Civil.

21. El Decreto Legislativo contiene una parte motiva que explica las razones por las cuales es necesario suspender el requisito de insinuación de las donaciones dispuestas en el artículo 1458 del Código Civil. De forma expresa, identifica los propósitos de la medida y su relación con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el Decreto 417 de 2020, así como, la necesidad de adoptar esta medida de suspensión de un requisito legal para algunas donaciones, concretamente, aquellas que estén orientadas a superar o mitigar la crisis ocasionada por el coronavirus COVID-19.

(b) Suscrito por el Presidente y todos los ministros.

22. El Decreto Legislativo bajo revisión fue debidamente expedido y suscrito por el Presidente de la República y por todos los ministros en el ejercicio de sus funciones.

(c) Expedido durante la vigencia del estado de excepción declarado y que se dicte en desarrollo de él.

23. El Decreto Legislativo fue expedido y publicado en el Diario Oficial 51.285 del 14 de abril de 2020. En consecuencia, fue expedido dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Además, como lo muestra su encabezado y la parte motiva, fue expedido en desarrollo del estado de excepción, toda vez que se trata de medidas para superar y mitigar la crisis generada por el coronavirus COVID-19.

(d) Ámbito territorial de aplicación.

24. Las medidas que se adoptan en el Decreto Legislativo 545 de 2020 tienen aplicación en el territorio nacional, en la medida en que el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica fue declarado para todo el territorio. Los alcances e impactos ocasionados por la pandemia del coronavirus COVID-19 no tienen un límite territorial preciso. Del mismo modo, el Decreto Legislativo bajo examen también limita el tipo de donaciones que no requerirán de insinuación, pues establece que se suspenderá la autorización “*para las donaciones cuya finalidad esté orientada a superar o mitigar la crisis ocasionada por la referida Emergencia Sanitaria (...)*” durante la vigencia de la emergencia sanitaria.

25. En suma, la Sala Plena observa que el Decreto Legislativo 545 de 2020 cumple con todos los requisitos formales de constitucionalidad. Por otra parte, vale señalar que el Decreto Legislativo fue remitido a la Corte Constitucional por el Presidente de la República al día siguiente de su expedición y no requirió ser informado a los Secretarios de las Naciones Unidas y de la OEA, por no establecer limitaciones o restricciones al ejercicio y goce de derechos fundamentales.

Control de constitucionalidad material

26. Como fue mencionado antes, el Decreto 545 de 2020 adoptó una sola medida en desarrollo del estado de emergencia. En su artículo 1° determinó que “durante la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, no se requerirá de la autorización dispuesta en el inciso primero del artículo 1458 del Código Civil para las donaciones cuya finalidad esté orientada a superar o mitigar la crisis ocasionada por la emergencia sanitaria, siempre que el donante y donatario sean plenamente capaces, y no se contravenga ninguna disposición legal”. Antes de iniciar el análisis sustancial de la norma, es preciso realizar algunas precisiones sobre el contrato de donación, el requisito de la insinuación ante notario y el precedente constitucional.

Consideraciones acerca del contrato de donación

27. La donación es un contrato regulado por el Código Civil y “*es un acto por el cual una persona transfiere, gratuita e irrevocablemente, una parte de sus bienes a otra persona que la acepta*” (art. 1443 CC). El artículo 1458 establece que para aquellas donaciones que superan la suma de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, es necesaria la autorización mediante escritura pública de un notario.³⁸ Esto es lo que se conoce como el requisito de insinuación. Según la Corte Suprema de Justicia el objeto de este requisito para algunas donaciones consiste en proteger el patrimonio del donante, los acreedores o los herederos, entre otros:

“...bien por el interés del propio donante que exige evitar la ruptura del plano de equilibrio, correspondencia y proporción de la liberalidad con las facultades del donante, quien como es natural

³⁸ Este valor es el equivalente a cuarenta y tres millones ochocientos noventa mil ciento cincuenta pesos (\$43'890.150).

debe conservar medios adecuados a su futura congrua subsistencia; o bien por interés de la familia del donante, cuyos parientes más próximos llamados a recibir su herencia, pueden verse privados de las asignaciones forzosas por obra de donaciones que absorban la totalidad de su patrimonio; o bien por el interés de los acreedores, a quienes, a través de donaciones excesivas, puede menoscabarse la prenda general que tienen sobre los bienes de su deudor”³⁹

27.1. Para realizar la donación que supere los cincuenta salarios mínimos, la solicitud de insinuación deberá ser suscrita conjuntamente por el donante y el donatario o sus apoderados, ante el notario del domicilio del primero de los dos. Además de los requisitos legales, la escritura pública correspondiente *“deberá contener la prueba fehaciente del valor comercial del bien, de la calidad de propietario del donante y de que éste conserva lo necesario para su congrua subsistencia”*.⁴⁰ El artículo 4° del Decreto 1712 de 1989 establece que *“[c]uando se trate de bienes para cuya enajenación según la ley, se requiera escritura pública, el mismo instrumento podrá contener la insinuación y la respectiva donación”*.

La jurisprudencia de la Corte Suprema ha señalado que la falta de insinuación de una donación que lo requiera genera la nulidad absoluta del contrato, incluso del monto que no sobrepase los cincuenta (50) smlmv.⁴¹

27.2. Pues bien, como un antecedente que la Sala considera relevante a tener en cuenta, no es la primera vez que el Gobierno nacional en el marco de un estado de emergencia económica, social y ecológica, deja sin efectos el requisito de insinuación de la donación. Con ocasión de la grave situación ocurrida en el país por la ola invernal a causa del fenómeno de “La Niña”, el Gobierno nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto 4580 de 2010. En desarrollo de este estado de excepción, se expidió el Decreto Legislativo 4832 de 2010 *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de vivienda para hacer frente a la emergencia económica social y ecológica nacional”*. El artículo 5° de este Decreto

³⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 27 de enero de 1977. Referencia tomada de CUBIDES CAMACHO, JORGE. “Obligaciones”. Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana. Colección Profesores 3 (2005). Pg. 475.

⁴⁰ Decreto 1712 de 1989.

⁴¹ Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, Sentencia SC-6265 (25269310300120060021001), mayo 19/14, M. P. Jesús Vall de Rutén Ruiz).

establecía: *“TRANSFERENCIA DE OTROS BIENES. Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada u organismos internacionales de cooperación, podrán entregar bienes o transferir recursos, a los patrimonios autónomos que se constituyan en desarrollo del presente decreto, a título gratuito sin que se requiera para ello el requisito de insinuación. Estas transferencias no otorgan a quien transfiere la condición de fideicomitente”* (subrayado fuera del texto original).

En la sentencia C-244 de 2011⁴² la Sala Plena de la Corte Constitucional evaluó, entre otras medidas establecidas en el mismo Decreto ya señalado, si no exigir el requisito de insinuación a la entrega de bienes y recursos al Fondo Nacional de Vivienda y a los patrimonios autónomos constituidos por él era una medida razonable y necesaria para solventar la grave situación generada por la ola invernal. Al respecto, la Sala señaló que la medida era constitucional, toda vez que las donaciones y transferencias a título gratuito tenían una destinación específica que aseguraba, que de no cumplirse la finalidad que establecía la norma, podían iniciarse actos de reversión de los recursos. Del mismo modo, afirmó que no exigir la insinuación para este tipo de donaciones representaba un problema de naturaleza legal y no constitucional. En palabras de la Corte:

“75. En cuanto a prescindir de la insinuación para efectos de la transferencia de bienes o recursos a título gratuito, se recuerda que ésta la exige el artículo 1458 del Código Civil cuando se trata de donaciones de más de cincuenta salarios mínimos mensuales vigentes, caso en el cual donante y donatario concurren conjuntamente ante notario público para manifestar su voluntad de donar y de aceptar dicha donación, respectivamente. Ello con el fin de materializar la aceptación del donatario, por un lado, y para proteger el patrimonio del donante, de forma que no se trate de una donación lesiva con la cual se afecte su propia subsistencia o se genere una insolvencia que impida atender acreencias, asignaciones forzosas o herencias.

La donación más que un acto jurídico, es un contrato solemne a partir del cual se habilita la transferencia, a título gratuito, del dominio de un bien. En ese orden, el Código Civil señala que la donación será nula en caso de no ser insinuada.

⁴² Corte Constitucional, sentencia C-244 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez; SPV María Victoria Calle Correa).

El que el decreto en estudio no exija insinuación en este caso particular, no revela para la Corte un problema de entidad constitucional, sino meramente legal, pues en tal caso la falta de insinuación solo producirá efectos hasta tanto el acto sea demandado por el donante, que es el único facultado para hacerlo con el fin de obtener la devolución de lo transferido por falta de esta solemnidad y, que el juez produzca la decisión de nulidad. Así, mientras la donación no sea declarada nula conserva sus efectos y nadie podrá desconocer su existencia.

Por otro lado, tampoco tiene impacto en materia tributaria para los donantes ni con ello se viola ninguno de sus derechos, ya que las deducciones por donación de que tratan los artículos 125-1 y siguientes del Estatuto Tributario no están sujetas al trámite de la insinuación, luego el derecho a la deducción existe por el sólo hecho de verificarse la transferencia de bienes o recursos.

En consecuencia, no se encuentra reparo constitucional alguno en prescindir de esta formalidad legal.”⁴³

De esa manera, la Corte estableció que no exigir la insinuación de donaciones en aquel asunto resultaba un problema judicial posterior que, en principio, no afectaba la realización del contrato, por lo que, ante esa eventualidad, la medida era constitucional.

A continuación, la Sala Plena realizará el examen de cada uno de los presupuestos materiales del Decreto Legislativo 545 de 2020.

Juicio de finalidad

28. El requisito de finalidad se encuentra consagrado en el artículo 10 de la LEEE, el cual exige que *“las medidas legislativas deben estar directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”*.

⁴³ Corte Constitucional, sentencia C-244 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez; SPV María Victoria Calle Correa).

28.1. Según las consideraciones del Decreto bajo examen, el requisito establecido en el artículo 1458 del Código Civil *“le resta celeridad a aquellas donaciones que estén dirigidas a la superación de la crisis ocasionada por la Emergencia Sanitaria”*. Además, pone de presente que se ha restringido el acceso al servicio de las notarías en todo el país para evitar la propagación de la enfermedad Covid-19. En ese orden de ideas, suspender este requisito pretende disminuir la afluencia de personas a las notarías.⁴⁴ El Decreto establece que *“(…) para hacer efectivo el principio de la solidaridad, disminuir la afluencia de ciudadanos que acuden a las notarías, y a efectos de que la ciudadanía en general, puedan de forma ágil colaborar económicamente entre sí para superar y conjurar los efectos de la actual crisis, suspender durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social la aplicación del inciso primero del artículo 1458 del Código Civil para aquellas donaciones que estén orientadas a superar o mitigar la crisis”*.

Al respecto, la Sala encuentra que la medida adoptada en el Decreto 545 de 2020 tiene finalidades que pretenden, tanto conjurar las causas de la perturbación (permitir que las donaciones que se hagan en este marco, y en virtud del principio de solidaridad, sean expeditas); como impedir la extensión de los efectos de la crisis sanitaria generada por el coronavirus COVID-19 (aminorar la afluencia de personas a las notarías). Por lo anterior, la medida adoptada en el Decreto Legislativo 545 de 2020 cumple con el juicio de finalidad.

Juicio de conexidad material

29. Este juicio se encuentra en los artículos 215 de la Constitución Política y el 47 de la LEEE.⁴⁵ Exige la existencia de una relación causal entre las razones que declararon el estado de emergencia y las materias desarrolladas por los

⁴⁴ “Así, con la suspensión del requisito de insinuación, no es necesaria la comparecencia ante el notario de forma directa para realizar este acto, evitando con ello traslados frecuentes a los despachos notariales y la tramitología que antes era exigida, que en últimas desincentivaría las intenciones de donación, afectando el principio de solidaridad. Además, la presencia física de personas en los espacios de las notarías es incompatible con el requerimiento de distanciamiento social, que es vital para evitar la propagación del virus”. Informe de pruebas allegado por la Superintendencia de Notariado y Registro.

⁴⁵ 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.” Ley 137 de 1994.

Decretos Legislativos. La Corte ha establecido que la conexidad material se evalúa desde una perspectiva interna y otra externa.⁴⁶ La primera atiende a la relación entre la parte considerativa del Decreto Legislativo y las medidas adoptadas. La segunda, implica la existencia de un vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.⁴⁷

29.1. La Sala encuentra que el Decreto 545 de 2020 cumple con el juicio de conexidad material externa, en la medida en que la suspensión de la insinuación consagrada en el artículo 1458 del Código Civil tiene una relación directa y específica con el Decreto 417, en razón a que por la pandemia y la velocidad de propagación del coronavirus COVID-19, entre las primeras medidas que se tomaron fueron el aislamiento físico, y en consecuencia, diferentes entidades estatales restringieron la atención al público. En la parte considerativa del Decreto que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica se estableció:

“Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de

⁴⁶ Corte Constitucional, sentencias C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido), C-722 de 2015 (MP Myriam Ávila Roldán), C-300 de 2011 (MP Jorge Iván Palacio Palacio; SV Luis Ernesto Vargas Silva) y C-135 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

⁴⁷ Sentencia C-724 de 2015 (MP Luis Ernesto Vargas Silva). “La conexidad en el control de constitucionalidad de los Decretos legislativos 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 (MP Luis Guillermo Guerrero).

notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario”.

Concretamente, la Superintendencia de Notariado y Registro emitió la Instrucción Administrativa 04 del 16 de marzo de 2020, mediante la cual adoptó medidas tempranas para evitar la propagación de la enfermedad coronavirus COVID-19, y entre otras medidas, restringió el acceso de personas a las notarías. Posteriormente, a través de distintas resoluciones,⁴⁸ ha adoptado medidas como fijar un horario de atención de 5 horas, permitir el ingreso de no más de 5 personas a cada oficina notarial, trámites digitales y visitas al domicilio. De esa forma, suspender el requisito de insinuación de las donaciones superiores a cincuenta (50) salarios mínimos es una medida que contribuye a disminuir la afluencia de público a las notarías y menguar la carga de trámites necesarios en esta coyuntura.

Igualmente, la medida de suspensión de la insinuación tiene relación con la crisis sanitaria y social, toda vez que permite agilizar donaciones que realicen personas naturales o jurídicas destinadas a conjurar los efectos en el sistema de salud y mitigar los impactos negativos en la economía del país.

Con base en lo anterior, se puede establecer que la medida adoptada en el Decreto Legislativo 545 de 2020 tiene una relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

29.2. Por otro lado, en relación con la conexidad material interna, la parte motiva del Decreto 545 de 2020 reconoce de manera expresa las finalidades de la suspensión de la insinuación de donaciones mayores a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales. Como fue mencionado antes, los fines son dos: (i) darle celeridad al perfeccionamiento del contrato de donación y (ii) disminuir la afluencia de los ciudadanos a las notarías. Adicionalmente, tanto el Decreto que declaró el estado de emergencia económica, como el Decreto bajo análisis, pusieron de presente la necesidad de contar con recursos para conjurar los efectos de la crisis, mitigar el impacto negativo de la economía en el país y ayudar a la población más vulnerable.

Juicio de motivación suficiente

⁴⁸ Resoluciones 3130 del 24 de marzo, 3323 del 9 de abril, 3527 del 25 de abril y 3659 del 2 de mayo.

30. El artículo 8 de la LEEE, busca constatar si en el decreto legislativo se identifican “*los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales*” y si se desarrollan razones suficientes para justificar las medidas adoptadas. La motivación es exigible frente a cualquier tipo de medida, y debe serlo más rigurosa, cuando se trata de alguna limitación a derechos fundamentales.⁴⁹

30.1. La Sala Plena estima que la medida establecida en el Decreto Legislativo 545 de 2020 no impone, en principio, limitaciones a derechos constitucionales. No obstante, algunos intervinientes plantearon que la suspensión del requisito de insinuación de la donación ante notario, afecta los derechos del donante o de terceros interesados en su patrimonio. Al respecto, la Sala encuentra que la parte motiva del Decreto Legislativo presenta razones suficientes para adoptar la medida de suspensión, pues es transitoria, aplica solo para las donaciones relacionadas con la coyuntura y mantiene los requisitos legales del contrato de donación. Sus objetivos tienen sustento en la emergencia sanitaria. Por una parte, busca flexibilizar trámites de notariado y registro, como lo expuso el Decreto que declaró el estado de emergencia, con el fin de evitar la presencialidad de las personas, y así, controlar la propagación de la Covid-19. Además, agiliza los trámites para las donaciones encaminadas a superar y mitigar la crisis ocasionada por la referida emergencia sanitaria. De tal forma, a pesar de que existe una restricción mínima a los derechos del donante, esta se encuentra suficientemente justificada en los objetivos que busca.

Por otra parte, a diferencia de algunos intervinientes que afirmaron que no existía motivación suficiente porque en el parte motiva del Decreto Legislativo no se explica el funcionamiento y alcance del requisito de insinuación de la donación, la Sala considera que la carga argumentativa que se le exige al Gobierno nacional está medida por las finalidades a las que se dirigen el uso de las facultades extraordinarias. Así, la motivación suficiente, no hace referencia a la necesidad de explicar con detalle todas las medidas adoptadas, sino que exige una argumentación relacionada con los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como a la necesidad del ejercicio de las facultades extraordinarias.

⁴⁹ El juicio de motivación suficiente de las medidas ha sido desarrollado por esta Corte, entre otras, en las sentencias C-467 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido), C-434 de 2017 (MP Diana Fajardo Rivera) y C-241 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

Con base en lo anterior, se cumple con una motivación suficiente de la medida adoptada en el Decreto Legislativo 545 de 2020.

Juicio de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad

31. La ausencia de arbitrariedad se desprende de las prohibiciones expresas dispuestas en la Constitución y en la LEEE para el ejercicio de facultades legislativas extraordinarias. Al respecto, “[d]entro de tales prohibiciones y limitaciones se encuentran, por ejemplo: (i) la prohibición de investigación o juzgamiento de civiles por la justicia penal militar (Artículo 213, inciso final, CP); (ii) la prohibición de suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales (Artículo 214, numeral 2, CP); (iii) la prohibición de interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado (Artículo 214, numeral 4, C.P.)”⁵⁰ (también consagradas en el artículo 15 de la LEEE).

El artículo 7° de la LEEE consagra que la vigencia del Estado de Derecho es esencial, y en esa medida, el estado de excepción y los decretos de su desarrollo deben ser expedidos bajo la legalidad y sin limitar el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales.

31.1. Por su parte, el requisito de intangibilidad alude “a verificar si la medida adoptada respeta los derechos intangibles cuyo núcleo esencial es intocable, según lo dispuesto en la Constitución, los tratados internacionales y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (artículo 93 C.P.)”.⁵¹ La LEEE establece en el artículo 4° un listado de derechos que son intangibles durante los estados de excepción conforme al contenido del artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. 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

⁵⁰ Corte Constitucional, sentencias C-149 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Rodrigo Escobar Gil) y C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido).

⁵¹ Corte Constitucional, sentencias C-149 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Rodrigo Escobar Gil) y C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido).

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.

31.2. La Corte considera que la suspensión de la insinuación de las donaciones superiores a los cincuenta (50) salarios mínimos mensuales cumple con la ausencia de arbitrariedad y el requisito de intangibilidad. No es una medida arbitraria porque (a) no regula nada relacionado con la investigación o el juzgamiento de civiles por la justicia penal militar, (b) no suspende derechos fundamentales ni afecta su núcleo esencial, pues en realidad se trata de la suspensión de un requisito formal para la realización de un contrato civil y (c) no es una medida que interrumpa el funcionamiento de los poderes públicos del Estado ni las demás instituciones. Sobre este último punto, es preciso advertir que no cualquier modificación en los requisitos procesales de un acto jurídico altera las funciones constitucionales y legales de autoridades estatales.

31.3. Por su parte, cumple el juicio de intangibilidad porque respeta el núcleo esencial de los derechos fundamentales establecidos en el artículo 4° de la LEEE, y en consecuencia, también con lo establecido en el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁵²

Juicio de no contradicción específica

32. En este juicio la Corte debe verificar si las medidas adoptadas en el desarrollo del estado de excepción no sean contradictorias con mandatos constitucionales y de tratados internacionales ratificados por Colombia. Del mismo modo, la Corte ha señalado que, concretamente en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica “(...) *la actuación del Ejecutivo*

⁵² “[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 civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.” La Corte Constitucional cita el contenido del artículo 27 de la CADH, y además se hacen unas precisiones en el ordenamiento interno. Ver al respecto, la sentencia C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido).

*(...) es el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Dentro de esas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y reiterado por la legislación estatutaria, la de no desmejorar mediante las normas de excepción los derechos sociales de los trabajadores”.*⁵³

32.1. El Decreto Legislativo 545 de 2020 cumple con el juicio de no contradicción específica toda vez que se refiere a un asunto que tiene relación directa y específica con el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en el Decreto 417 de 2020 y las medidas que adopta están destinadas a impedir los efectos de la crisis sanitaria generada por la Covid-19. Del mismo modo, la suspensión de la insinuación de las donaciones superiores a los cincuenta (50) salarios mensuales es una medida que no contradice de manera expresa ninguna disposición constitucional. Además, su contenido no tiene relación alguna con los derechos de los trabajadores y, por tanto, no desconoce la prohibición expresa del artículo 50 de la LEEE.

Juicio de motivación de incompatibilidad y de necesidad

33. El artículo 12 de la LEEE exige que el Gobierno nacional explique las razones por las cuales las normas ordinarias suspendidas *“son incompatibles con el correspondiente estado de excepción”*.

33.1. Por su parte, el artículo 11 de la LEEE establece que *“los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente”*. La jurisprudencia de la Corte ha expresado que *“este juicio comprende dos partes en las cuales se juzga si el Presidente como responsable del orden público incurrió en un error manifiesto de apreciación acerca de la necesidad de la medida: a) el juicio de necesidad fáctica [o de idoneidad], orientado a examinar si las medidas adoptadas para lograr el restablecimiento del orden perturbado son necesarias para superar las causas de perturbación o impedir la extensión de sus efectos; y b) el juicio de necesidad jurídica, o juicio de subsidiariedad, dirigido a establecer si existen normas que regulen situaciones similares en*

⁵³ Corte Constitucional, sentencia C-149 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Rodrigo Escobar Gil), C-723 de 2015 (MP Luis Ernesto Vargas Silva) y C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido).

*tiempos de normalidad y, en caso afirmativo, si estas medidas ordinarias preexistentes son idóneas para enfrentar la situación excepcional”.*⁵⁴

33.2. La Sala Plena encuentra que la medida adoptada en el Decreto Legislativo 545 de 2020 cumple con el juicio de motivación de incompatibilidad y de necesidad por las siguientes razones. En primer lugar, la norma ordinaria suspendida es incompatible con el estado de excepción, porque mantiene un trámite adicional del contrato de donación que retarda su perfeccionamiento y exige acceder presencialmente al donante y al donatario a las notarías.

33.3. En la parte motiva del Decreto se establece de forma clara y precisa por qué mantener el requisito legal del artículo 1458 del Código Civil resulta incompatible con las razones que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica. Por un lado, se expresa que es necesario agilizar el trámite de las donaciones que tienen como finalidad superar o mitigar la crisis de emergencia sanitaria, y de esa manera incentivar este tipo de apoyos;⁵⁵ y por otro lado, se explica que para dar cumplimiento a la insinuación es necesario acceder al servicio notarial de forma presencial, situación que no es viable dadas las medidas de aislamiento social necesaria para evitar la propagación del virus SARS-CoV-19.⁵⁶

33.4. Del mismo modo, algunos intervinientes sugirieron que el servicio de notariado y registro en la coyuntura actual está implementando trámites digitales y virtuales para algunos procedimientos, y por tanto el requisito de insinuación no es incompatible con los hechos que dieron lugar al estado de

⁵⁴ Corte Constitucional, sentencia C-149 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Rodrigo Escobar Gil) y C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido).

⁵⁵ “Que el requisito de insinuación ante notario, para aquellas donaciones que excedan la suma de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales de que trata el artículo 1458 del Código Civil, resta celeridad a aquellas donaciones inmediatas que se quieran realizar y que estén dirigidas a la superación de la crisis ocasionada por la Emergencia Sanitaria de la enfermedad coronavirus COVID-19, por lo que resulta necesario suspender temporalmente esta disposición, buscando con ello hacer el trámite más ágil y expedito, y de esta forma ayudar a la población más vulnerable”. Decreto 545 de 2020.

⁵⁶ “Que con ocasión de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y en armonía con las medidas de prevención y mitigación para evitar la propagación de la enfermedad coronavirus COVID-19 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”. Decreto 545 de 2020.

excepción. No obstante, la Sala considera que no existe prueba que demuestre que estas medidas han sido adoptadas a cabalidad y para todos los procedimientos, ni tampoco que cubren todo el territorio nacional, pues en algunas zonas del país dependen de los recursos de cada despacho. Además, es necesario incentivar las donaciones de dispositivos médicos o de productos para la población más vulnerables en el marco de la crisis y bajo las condiciones de urgencia que ésta exige. Por ello, la virtualización de trámites de notariado y registro no es una medida idónea para alcanzar los fines que se pretenden con la suspensión de la insinuación para las donaciones que superan los cincuenta (50) salarios vigentes.

33.5. En segundo lugar, la incompatibilidad del requisito legal en el marco del estado de excepción también encuentra sustento en las razones de la necesidad de la medida. Al respecto, como lo ilustraron extensamente tanto la Superintendencia de Notariado y Registro, como la Unión Colegiada de Notariado Colombiano, el trámite de insinuación exige varias etapas ante el notario.⁵⁷ Desde la presentación de la documentación que exige la ley,⁵⁸ la verificación de ella y su validación por parte del funcionario competente, puede tardarse aproximadamente entre 3 a 5 días hábiles, y hasta 23 días hábiles, tratándose de bienes inmuebles.⁵⁹ De tal forma, existe una necesidad fáctica que comprende tanto, volver más ágiles y expeditas las donaciones que superen los cincuenta (50) salarios mensuales y que estén destinadas a la superación y

⁵⁷ “Recepción: Inicia cuando el usuario se acerca a la Notaria y allega la documentación exigida para el acto jurídico que pretende realizar. Extensión: Comprende la transcripción de la voluntad de los comparecientes a efectos de plasmar en la escritura pública los términos y condiciones del acto jurídico pretendido. Otorgamiento: Corresponde a la firma o suscripción de los interesados del documento. Autorización: Consiste en la firma del Señor Notario dando su aprobación al instrumento jurídico, previo control de legalidad”. Intervención allegada por la Unión Colegiada de Notariado Colombiano, p. 3.

⁵⁸ “Copia del documento de identificación del donante y donatario; (b) Certificado del valor comercial de la propiedad que se va a donar. Este certificado debe ser emitido por la Lonja de Propiedad Raíz; (c) Copia auténtica de la escritura por medio de la cual adquirió el donante, es decir, el título de propiedad del bien que pretende donar; (d) Certificado de paz y salvo por impuesto predial y valorización. (artículo 44 del Decreto 960 de 1970); (e) Certificado de paz y salvo por el pago de la administración, si el inmueble está sometido al régimen de propiedad horizontal; (f) Si alguno de los interesados es una persona jurídica, como una sociedad, debe presentarse el documento que acredite su existencia y representación legal; (g) Copia de la declaración del Impuesto sobre la Renta. (persona natural); (h) Certificación del donante sobre su situación financiera, emitida por Contador Público (persona jurídica)”. Informe de la Superintendencia de Notariado y Registro, p. 9.

⁵⁹ Este es el término es calculado por la Superintendencia de Notariado y Registro para la donación de bienes inmuebles. Por su parte, la Unión Colegiada de Notariado afirmó: “En cuanto a la duración de la insinuación de la donación ante Notario debe mencionarse que las Notarías pueden realizar este trámite en un término de tres (3) a cinco (5) días hábiles, sin perjuicio del hecho de que la ley contemple un plazo mayor”.

mitigación de la crisis sanitaria; así como, disminuir la presencia de ciudadanos a las notarías para evitar la propagación del coronavirus COVID-19.

Incluso, en el caso de bienes inmuebles cuyo requisito de insinuación se registra en la misma escritura pública, en todo caso se exige la documentación necesaria para determinar si se afecta la congrua subsistencia del donante. Esto implica un trámite complejo ante notario competente. La Superintendencia de Notariado y Registro explicó los requisitos y la documentación necesaria que se debe presentar por parte del donante y el donatario, y advirtió que *“el trámite de donación de un bien inmueble, el cual incluye la etapa previa de la insinuación ante notario, que concluye con el registro en la Oficina de Instrumentos Públicos correspondiente, puede tardar hasta veintitrés (23) días hábiles. || De otra parte, tratándose de bienes muebles, incluidos recursos líquidos, el trámite de insinuación se elevará a escritura pública, observando los requisitos pertinentes y el contrato se perfeccionará con el acta, recibo o documento en el que conste la entrega, suscrito por donante y donatario”*.

Con fundamento en lo anterior, la Sala encuentra que agotar el trámite ordinario podría implicar una dilación injustificada e innecesaria en la entrega de recursos esenciales para fortalecer el sistema de salud, así como la entrega de apoyos relevantes para la población más vulnerable.

33.6. En cuanto a la necesidad jurídica, la Sala Plena encuentra que el Presidente de la República no cuenta con atribuciones ordinarias que le permitan suspender un requisito legal consagrado en el Código Civil, como lo es la autorización de autoridad competente de las donaciones superiores a cincuenta (50) salarios mensuales. En todo caso, como ya fue advertido, mantener el requisito en su vigencia, podría retardar donaciones relevantes para la superación de la crisis sanitaria o ser foco de propagación de la enfermedad.

33.7. En suma, la Sala estima que se cumple con los juicios de motivación de incompatibilidad y de necesidad.

Juicio de proporcionalidad

34. Consagrado en el artículo 13 de la LEEE exige que todas las medidas adoptadas en el marco de un estado de excepción deben ser equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Según la jurisprudencia constitucional el principio de proporcionalidad *“es un concepto relacional cuya aplicación busca colocar dos magnitudes en relación de equilibrio. El*

concepto de la proporcionalidad remite a la relación de equilibrio entre distintos pares de conceptos, como supuesto de hecho y consecuencia jurídica, afectación y defensa, ataque y reacción”.⁶⁰

Según la jurisprudencia constitucional, para el cumplimiento de este requisito en el marco de los estados de excepción, se deben analizar dos elementos: (i) que las limitaciones y restricciones a derechos y garantías fundamentales sean estrictamente necesarias para lograr el retorno a la situación de normalidad⁶¹ y (ii) que la medida excepcional sea proporcional con los hechos que busca conjurar.⁶²

34.1. La Corte considera que la medida adoptada en el Decreto Legislativo 545 de 2020 es proporcional, porque la suspensión de la insinuación de las donaciones que superan los cincuenta (50) salarios mensuales es transitoria y es aplicable solo para algunas donaciones. Como lo advirtió la Superintendencia, *“la clase de donaciones que ‘están dirigidas a la superación de la crisis ocasionada por la Emergencia Sanitaria’, en los términos del artículo 1° del Decreto bajo examen, son todas aquellas donaciones enmarcadas en el artículo 1458 del Código Civil, cuyo valor supere cincuenta (50) salarios mínimos mensuales, y tengan como fin exclusivo conjurar la pandemia provocada por el COVID-19 y evitar que se extiendan sus efectos negativos. A modo de ejemplo, dentro de esta clase donaciones se enmarcarían, sin limitarse a ellas, las encaminadas a suministrar elementos o equipos médicos para atender la pandemia, o sumas líquidas de dinero para entidades que dirijan esfuerzos para mitigar los efectos económicos en la población”*.⁶³ La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República también señaló que se trata de aquellas donaciones *“encaminadas a superar la crisis sanitaria”*.⁶⁴

Podría pensarse que con esta suspensión se están afectando los derechos del donante, en la medida en que se elimina un requisito legal que tiene como fin proteger su patrimonio y el de sus acreedores, sin embargo, la medida es proporcional porque la suspensión es temporal y solo aplica para las donaciones

⁶⁰ Corte Constitucional, sentencias C-916 de 1992 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) y C-149 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Rodrigo Escobar Gil).

⁶¹ “Se trata aquí de la existencia de un medio exceptivo menos drástico o lesivo que tenga igual o mayor efectividad que el medio escogido”. Corte Constitucional, sentencia C-149 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Rodrigo Escobar Gil).

⁶² Corte Constitucional, sentencias C-722 de 2015 (MP Myriam Ávila Roldán) y C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido).

⁶³ Informe de pruebas allegado por la Superintendencia de Notariado y Registro, p. 7.

⁶⁴ Concepto allegado por la Presidencia de la República, p. 22.

que superen los cincuenta (50) salarios encaminadas a conjurar la crisis sanitaria, bien sea para proveer de equipos e insumos al sistema de salud, como para ayudar a mitigar los impactos socioeconómicos de la crisis. Por tanto, aquellas donaciones que no tengan este propósito y superen los cincuenta (50) salarios mínimos, deberán seguir cumpliendo con el requisito de la insinuación para poder perfeccionarse. En todo caso, eventualmente el donante o tercero interesado podrá acudir a las acciones judiciales correspondientes invocando la nulidad del acto si considera que se ha visto afectado por el acto jurídico.

34.2. En ese orden de ideas, la Sala encuentra que la medida adoptada está estrictamente relacionada con la situación extraordinaria que busca conjurar y es proporcional a la gravedad de los hechos, pues en virtud del interés general y el principio de solidaridad,⁶⁵ incentiva las donaciones a favor de la población más vulnerable, permite realizar donaciones más ágiles y disminuye la afluencia de usuarios a las notarías.

Juicio de no discriminación

35. El artículo 14 de la LEEE establece *“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. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil”*. Del mismo modo, implica evaluar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.⁶⁶

35.1. El Decreto Legislativo 545 de 2020 cumple con el juicio de no discriminación, porque no contiene ningún tratamiento diferente para algún sector de la población ni su aplicación depende de alguna categoría sospechosa. Por lo contrario, la suspensión de la insinuación para aquellas donaciones que

⁶⁵ “Que, en efecto, en ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 47 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, resulta necesario adoptar medidas tendientes a suspender requisitos que no son esenciales y que contribuyan, por parte de personas naturales y jurídicas a conjurar los efectos de la crisis, así como mitigar y ayudar a prevenir el impacto negativo en la economía en el país”.|| “Que de conformidad con el principio de solidaridad de que trata el artículo 1 de la Constitución Política y con ocasión de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretado en razón de la enfermedad coronavirus COVID—19, resulta necesario adoptar medidas tendientes a superar la situación que dio lugar a su declaratoria y mitigar los efectos causados, por lo que resulta necesario que se flexibilicen los requisitos para llevar a cabo donaciones por más de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales”. Decreto 545 de 2020.

⁶⁶ Corte Constitucional, sentencia C-156 de 2011 (MP Mauricio González Cuervo).

superan los cincuenta (50) salarios mínimos y están destinadas a superar la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus COVID-19, es una medida que, como se mencionó antes, cumple con criterios de necesidad e idoneidad para contribuir a enfrentar y mitigar los impactos de la pandemia.

36. Finalmente, cabe precisar que el artículo 2° del Decreto Legislativo bajo análisis, dispone “*el presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación*”, no amerita ningún reparo de constitucionalidad.

Conclusión

37. Con fundamento en las consideraciones realizadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, se concluye que el Decreto Legislativo 545 del 13 de abril de 2020 “*Por medio del cual se adoptan medidas para suspender temporalmente el requisito de insinuación para algunas donaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, cumple con todos los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales correspondientes.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 545 del 13 de abril de 2020 “*Por medio del cual se adoptan medidas para suspender temporalmente el requisito de insinuación para algunas donaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General