

C-394-96

Sentencia C-394/96

SERVICIO MILITAR-Obligación/PRESENTACION DE LA LIBRETA MILITAR-Supresión/PRINCIPIO DE LA BUENA FE

Salvo los casos expresamente contemplados en la ley, que son de interpretación estricta, y que se hallan hoy consignados en la Ley 48 de 1993, ningún colombiano llegado a la edad de prestar el servicio militar puede excusarse de acudir a los centros de reclutamiento del Ejército, ni evadir la obligación que se le impone. Sin embargo, una cosa es la obligación constitucional en sí misma y otra muy distinta la forma y la oportunidad de acreditar su cumplimiento y los procedimientos o mecanismos de los cuales gocen las autoridades para su adecuada verificación, que no necesariamente implican la exigencia del requisito formal de presentación de la tarjeta en todo acto jurídico ejecutado por el obligado. No significa en modo alguno que repugne a la Carta Política la supresión del requisito en uno o en varios de ellos, pues, por el contrario, tal política se ajusta mucho más al principio de la buena fe y a la lucha del Estado contra la corrupción administrativa. El Gobierno se limitó a suprimir, para varios actos, un requisito formal que juzgó superfluo y, trasladó a las autoridades militares la responsabilidad de verificar, por vía de inspección y vigilancia, si las personas obligadas poseen o no el documento que acredite su situación respecto del deber constitucional. En consecuencia, se ajustó fielmente a las facultades extraordinarias conferidas.

Referencia: Expediente D-1224

Demandada de inconstitucionalidad contra el artículo 111 del Decreto 2150 de 1995.

Actora: Diana Marcela Barrios Castañeda

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del veintidós (22) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996).

## I. ANTECEDENTES

La ciudadana DIANA MARCELA BARRIOS CASTAÑEDA, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 5º, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 111 del Decreto 2150 de 1995.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

## II. TEXTO

El texto acusado es del siguiente tenor literal:

“DECRETO NUMERO 2150 DE 1995

(diciembre 5)

por el cual se suprime y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, oída la opinión de la Comisión prevista en dicho artículo, y

CONSIDERANDO:

(...)

DECRETA:

(...)

ARTICULO 111.- Libreta militar. El artículo 36 de la Ley 48 de 1993 quedará así:

‘ARTICULO 36.- Cumplimiento de la obligación de la definición de situación militar. Los colombianos hasta los cincuenta (50) años de edad, están obligados a definir su situación militar. No obstante, las entidades públicas o privadas no podrán exigir a los particulares la presentación de la libreta militar, correspondiéndole a ésta la verificación del cumplimiento

de esta obligación en coordinación con la autoridad militar competente únicamente para los siguientes casos:

- a) Celebrar contratos con cualquier entidad pública;
- b) Ingresar a la carrera administrativa;
- c) Tomar posesión de cargos públicos, y
- d) Obtener grado profesional en cualquier centro docente de educación superior".

### III. LA DEMANDA

Considera la demandante que con las normas acusadas se vulneran los artículos 40, numeral 7, 93, 95, 216 y 217 de la Constitución Política.

Dice que las facultades extraordinarias son, de acuerdo con el artículo 150, numeral 10, restringidas, pues sólo se dan cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.

No puede aducirse -sostiene- que en las actuales circunstancias convenga al país que el servicio militar no sea obligatorio. Además, el artículo 95 de la Carta prescribe que todos los colombianos tienen obligaciones genéricas y específicas, una de las cuales consiste en "responder y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales".

Considera la actora que el artículo 36 de la Ley 48 de 1993 no disponía trámites innecesarios, sino que establecía mecanismos para obligar a los colombianos a cumplir con el deber que establece el artículo 216 de la Constitución, consistente en tomar las armas cuando las necesidades públicas.

Apoya la necesidad de tales mecanismos en el hecho de que la Corte Constitucional, en sentencia C-406 de 1994, declaró exequibles los literales b) a k) del artículo 36, así como el artículo 42, literal f), de la Ley 48 de 1993, que fija sanciones para aquellas entidades públicas, mixtas, privadas, particulares, centros o institutos docentes de enseñanza superior o técnica que vinculen o reciban personas sin haber definido su situación militar, o que no

reintegren en sus cargos, previa solicitud, a quienes terminen el servicio militar dentro de los seis (6) meses siguientes a su licenciamiento.

Manifiesta no entender cómo, si el sentido del Decreto 2150 de 1995 es el de evitar la corrupción cuando se exigen trámites o procedimientos innecesarios, “pueda ser acabado” el servicio militar obligatorio.

A su juicio, podría considerarse como un trámite innecesario que se requiriera el recibo de pago de la expedición del documento, o la renovación de la libreta militar, pero no lo es definir la situación militar cuando lo dispone la Ley 48 de 1993.

Concluye que, mediante el artículo 111 que demanda, se convirtió un acto obligatorio en uno voluntario, pues para muy pocas cosas se requerirá haber definido la situación militar, y lo que era heterónomo se convirtió en autónomo.

Afirma finalmente que han sido violados tratados internacionales, celebrados por Colombia con Francia, Alemania y Suiza, según los cuales es con la libreta militar que se acredita ante esos Estados el cumplimiento del deber de prestar el servicio correspondiente.

#### IV. INTERVENCIONES

El ciudadano ALVARO NAMEN VARGAS, en nombre y representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, presentó un escrito destinado a defender la constitucionalidad de la norma acusada.

En primer término se refiere a la supuesta vulneración del artículo 40, numeral 7, manifestando que esta norma nada tiene que ver con la demandada.

En relación con el artículo 93 superior, considera pertinente mencionar que los tratados citados por la solicitante en su demanda sólo contemplan la obligación de los estados de que sus ciudadanos definan su situación militar, con base en lo cual se acepta el certificado expedido por el respectivo ministerio de guerra de cada país como prueba del cumplimiento de esa obligación. Agrega que la manera como los estados firmantes hagan cumplir el deber de los ciudadanos de definir su situación militar, es un asunto interno de cada uno de tales países.

Más adelante expresa que la norma acusada no tiene la virtualidad de tornar el deber de prestar el servicio militar en un acto voluntario, cosa impensable ya que median providencias de la Corte Constitucional en las cuales se reafirma su obligatoriedad.

El Defensor del Pueblo también se dirigió a la Corte para defender la constitucionalidad del precepto acusado.

A su juicio, él representa un importante avance, pues es mucho más flexible que la legislación sustituída.

La norma demandada se enmarca, en su sentir, dentro del espíritu de la ley de facultades que le dio origen. La supresión de la exigencia de presentación de la libreta militar para la celebración de un gran número y variedad de actos a los cuales pueden verse enfrentados diariamente los varones mayores de 18 años, permite no solamente eliminar una exigencia que se había tornado innecesaria y entorpecedora del normal discurrir de las actividades de las personas, sino también contribuir a la moralización de las costumbres.

Asevera que la norma deja incólume el deber jurídico que tiene todo colombiano de definir su situación militar dentro de las condiciones y parámetros señalados por la Ley 48 de 1993.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación expresó a la Corte que el caso planteado en la demanda es de aquellos en los cuales se produce un cabal desarrollo de la política gubernamental de suprimir lo que no era indispensable para el cumplimiento de las obligaciones de los particulares para con el Estado. En efecto -dice-, la no exigencia de la libreta militar en los casos en los que el artículo acusado la suprimió y que están contemplados en el artículo 36 de la Ley 48 de 1993, en nada afecta, desde el punto de vista de la institución del servicio militar en su esencia, los deberes que los ciudadanos tienen en relación con las Fuerzas Militares de la Nación.

Para el Procurador, la eliminación de algunos de los mecanismos con los que contaban las Fuerzas Militares para controlar el cumplimiento de la obligación constitucional no puede ser confundido con la supresión de ella.

Según su análisis, no tiene fundamento alguno la contradicción planteada por la actora, entre

la preceptiva cuestionada y los acuerdos internacionales relacionados en la demanda, pues lo contemplado allí no implica la obligatoriedad por parte de los Estados de adoptar determinados procedimientos o regulaciones para comprobar el cumplimiento de la obligación en comento.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución. Política.

Sujeción a las facultades extraordinarias. Diferencia entre el cumplimiento de la obligación constitucional de definir la situación militar y la prueba del servicio

La razón por la cual la demandante busca que el precepto acusado se declare inexequible radica en un posible exceso en el uso de las facultades extraordinarias, ya que, a su juicio, el artículo 36 de la Ley 48 de 1993 -declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-406 del 15 de septiembre de 1994- no disponía trámites innecesarios en la administración pública, para suprimir los cuales se otorgaron las autorizaciones de la Ley 190 de 1995.

En su criterio, podrían ser superfluos elementos tales como el recibo de pago o la renovación de la tarjeta militar, pero no lo es la obligación de definir la situación militar ni el correspondiente documento para todos los actos jurídicos que establecía la norma derogada.

La Corte Constitucional no comparte el criterio expuesto, pues el artículo objeto de proceso es muy claro en diferenciar la obligación sustancial de prestar el servicio militar y de definir la situación individual correspondiente, del requisito formal, considerado innecesario por el Ejecutivo, dentro de las atribuciones extraordinarias en su cabeza, de presentar la libreta militar para la celebración de ciertos actos jurídicos.

De la Constitución emana directamente la obligación de todos sus nacionales en lo relativo a la prestación del servicio militar y en lo concerniente a la toma de las armas cuando las

necesidades públicas lo exijan, en defensa de la soberanía y la independencia nacionales y en guarda de las instituciones públicas (art. 216 C.P.).

Salvo los casos expresamente contemplados en la ley, que son de interpretación estricta, según reiterada jurisprudencia de la Corte, y que se hallan hoy consignados en la Ley 48 de 1993, ningún colombiano llegado a la edad de prestar el servicio militar puede excusarse de acudir a los centros de reclutamiento del Ejército, ni evadir la obligación que se le impone, de conformidad con la Constitución y las disposiciones del ordenamiento legal respectivo.

Sin embargo, una cosa es la obligación constitucional en sí misma y otra muy distinta la forma y la oportunidad de acreditar su cumplimiento y los procedimientos o mecanismos de los cuales gocen las autoridades para su adecuada verificación, que no necesariamente implican la exigencia del requisito formal de presentación de la tarjeta en todo acto jurídico ejecutado por el obligado.

El legislador, a juicio de esta Corporación, goza de la mayor amplitud en la definición de los medios prácticos para establecer si los colombianos se han sujetado a las prescripciones del ordenamiento jurídico en lo que respecta a la definición de su situación militar.

Es de su competencia la adición o supresión de la tarjeta militar como requisito indispensable para ciertas gestiones o actividades, o la utilización de medios técnicos o de control, pleno o selectivo, al respecto.

Que la Corte haya declarado la constitucionalidad de disposiciones legales precedentes en las cuales la exigencia de la tarjeta militar se extendía a numerosos actos y trámites, precisamente en razón de esas atribuciones del legislador, no significa en modo alguno que repugne a la Carta Política la supresión del requisito en uno o en varios de ellos, pues, por el contrario, como se dijo en el fallo del 1 de agosto del presente, tal política se ajusta mucho más al principio de la buena fe (artículo 83 C.P.) y a la lucha del Estado contra la corrupción administrativa.

Las facultades extraordinarias fueron otorgadas por el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, en el que se dispuso:

"ARTICULO 83. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la

Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la administración pública. En ejercicio de dichas facultades no podrá modificar códigos, ni leyes estatutarias u orgánicas.

Los presidentes de las comisiones primeras constitucionales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes designarán, cada una, dos de sus miembros que colaboren con el Gobierno para el ejercicio de las facultades a que se refiere este artículo”.

Para la Corte Constitucional, el alcance de dichas facultades fue el siguiente:

“Por el aspecto material, la facultad que se confiere tiene un indudable carácter legislativo, ya que al legislador corresponde, según los artículos 26, 84 y 334 de la Constitución, establecer -y por ende reformar y suprimir- los requisitos, formalidades, procedimientos y trámites que puedan exigirse a las personas para el ejercicio de sus actividades, tanto en el campo de profesiones y oficios y en la esfera de la iniciativa privada y la empresa, como en lo relativo a las gestiones y asuntos propios de las múltiples relaciones entre los particulares y el Estado.

Podía el Ejecutivo, en consecuencia, dictar decretos con fuerza de ley cuyo objetivo primordial debería radicar, según la norma transcrita, en “suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la administración pública”.

No podía el legislador ordinario -esa la razón de las facultades- indicar directamente cuáles de los aludidos procedimientos, trámites y requisitos resultaban innecesarios, es decir, superfluos en relación con las finalidades sustanciales de la actividad pública. Esa era una materia que correspondía al Gobierno, revestido de las atribuciones legislativas excepcionales, y, en consecuencia, era éste el encargado de verificar esa connotación de “ausencia de necesidad” en los distintos aspectos y momentos de las actuaciones administrativas.

Es evidente que, si la facultad otorgada radicaba precisamente en eso, gozaba el Gobierno de un razonable margen de apreciación, perfectamente ligado a su experiencia y

conocimiento en torno al rodaje ordinario de la administración pública, para detectar y, por tanto, enunciar los requerimientos vigentes, impuestos por la ley a los particulares, llamados a desaparecer por no ser indispensables". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-340 del 1 de agosto de 1996).

El precepto acusado redujo el número de actos para los cuales se hace indispensable presentar la libreta militar.

El artículo 36 de la Ley 48 de 1993 establecía ese requisito para los siguientes actos:

- "a. Otorgar instrumentos públicos y privados ante notario.
- b. Servir de perito o de fiador en asuntos judiciales o civiles.
- c. Registrar títulos profesionales y ejercer la profesión.
- d. Celebrar contratos con cualquier entidad pública.
- e. Cobrar deudas del tesoro público.
- f. Ingresar a la carrera administrativa.
- g. Obtener la expedición de pasaporte.
- h. Tomar posesión de cargos públicos o privados.
- i. Obtener o refrendar el pase o licencia de conducción de vehículos automotores, aeronaves y motonaves fluviales y marítimas.
- j. Matricularse por primera vez en cualquier centro docente de educación superior.
- k. Obtener salvoconducto para el porte de armas de fuego.

La nueva norma previó la presentación de la libreta militar únicamente para la celebración de contratos con cualquier entidad pública; para ingresar a la carrera administrativa; para tomar posesión de cargos públicos y para obtener grado profesional en cualquier centro docente de educación superior.

En consecuencia, se ajustó fielmente a las facultades extraordinarias conferidas.

La Corte reitera lo dicho varias veces:

“La Corte Constitucional debe insistir en que la atribución de legislar ha sido confiada, tanto en el régimen derogado como en el nuevo, al Congreso de la República y que, por tanto, las funciones legislativas del Presidente son excepcionales, lo cual implica que únicamente tienen validez cuando se ejercen dentro de los estrictos límites establecidos por la Constitución y en los casos que ella determina. En este contexto, es obligada la interpretación restringida de las atribuciones invocadas.

Así, en el campo de las facultades extraordinarias, cuando los decretos leyes son expedidos después del tiempo que haya previsto la norma habilitante, o cuando tocan asuntos diversos de los que precisa y literalmente estaban incorporados por el legislador ordinario, es decir, en cuanto el objeto definido de las facultades otorgadas resulta excedido por la actividad legislativa desbordada del Gobierno, éste invade la órbita reservada al Congreso de la República y desempeña una función que no es la suya dentro del Estado de Derecho.

Para que pueda el Gobierno legislar amparado en una ley de la naturaleza mencionada, además de hacerlo durante el término perentorio de su excepcional ejercicio, ha de obrar dentro del limitado y específico ámbito que tengan las autorizaciones de las que es investido, las cuales deben ser expresas, de tal forma que, para reclamar su constitucionalidad, las materias tratadas en los decretos que se expidan encajen de modo exacto en el objeto señalado por el Congreso. Esto excluye las facultades implícitas.

El exceso en el uso de las facultades extraordinarias provoca necesariamente la inconstitucionalidad de las normas proferidas por fuera de la habilitación legislativa.

Pero, desde luego, como corolario de lo dicho, para que la acción de inconstitucionalidad pueda prosperar por este concepto, el abuso de la facultad conferida tiene que ser establecido con claridad y evidencia, de tal modo que no queda duda acerca de la total carencia de atribuciones legislativas por parte del Ejecutivo.

En otros términos, sin perjuicio del postulado según el cual toda facultad extraordinaria invocada por el Presidente de la República debe estar expresamente otorgada, no se

configura el exceso en su uso cuando pueda establecerse una relación directa de índole material entre los temas señalados por el legislador ordinario y las disposiciones que adopte el Jefe de Estado en desarrollo de la excepcional habilitación legislativa". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-039 del 9 de febrero de 1995)

Ahora bien, en nada se afecta la constitucionalidad del artículo objeto de proceso por el hecho de que el Estado colombiano haya celebrado tratados internacionales mediante los cuales se haya comprometido a que los individuos de su nacionalidad, al acreditar la satisfacción de sus obligaciones en materia militar conforme a las leyes de los Estados con los cuales ha pactado a ese respecto, lo hagan mediante la exhibición de la tarjeta militar, puesto que, una vez perfeccionados tales instrumentos internacionales, de conformidad con la Constitución colombiana y el Derecho de los tratados, simplemente se entiende que la enunciación de los casos en los que se precisa dicho documento -hoy plasmada en el precepto examinado- se ve adicionada en virtud de los compromisos de Colombia con otros Estados, estrictamente para los fines y con el alcance que en cada tratado se contemple.

El artículo acusado será declarado exequible, pues los cargos carecen de fundamento.

#### DECISION

Con base en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

Declarase EXEQUIBLE el artículo 111 del Decreto Ley 2150 de 1995, en cuanto, al expedirlo, el Presidente de la República no desbordó las facultades extraordinarias que le fueron conferidas.

Cópíese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General