

Sentencia C-437/17

MEDIDAS PARA DEFINIR LA SITUACION MILITAR Y EXENCION AL PAGO DE CUOTA DE COMPENSACION MILITAR EN DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA EN MOCOA, CAPITAL DEL DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO- Cumplimiento de requisitos formales y materiales

Revisados los requisitos formales y materiales con fundamento en los cuales se desarrolla el control automático de constitucionalidad de los decretos dictados en desarrollo de un estado de emergencia económica, social y ecológica, previamente declarado, la Corte concluye que el Decreto Legislativo 687 de 2017 es exequible. En cuanto a los requisitos de forma, la Corporación comprobó que el decreto analizado (i) fue dictado en desarrollo de un estado de excepción previamente declarado, (ii) lleva las firmas del Presidente de la República y de todos los ministros, (iii) fue expedido dentro del término de vigencia del estado de emergencia y (iv) tiene una motivación que informa acerca de las razones y causas justificativas de su expedición. Además, la Corte verificó que (i) el otorgamiento de un término de seis meses para definir la situación militar y solicitar su exención y/o aplazamiento, (ii) la exención del pago de la cuota de compensación militar, de la sanción por no inscripción y de la expedición de la tarjeta de reservista, así como (iii) la entrega gratuita del duplicado de la tarjeta de reservista que se haya extraviado, son medidas que satisfacen los requisitos materiales. En efecto, (i) el decreto tiene conexidad externa con los motivos que originaron la declaración del estado de excepción y existe conexidad interna entre las consideraciones expuestas y las medidas adoptadas, (ii) el requisito de finalidad se encuentra satisfecho, dado que las disposiciones expedidas buscan ofrecer una solución a las dificultades que, sobre todo en materia de empleabilidad, se derivan de la falta de definición del servicio militar, (iii) también se cumple el requisito de necesidad, porque desde el punto de vista fáctico, las medidas son útiles para enfrentar el problema abordado, mientras que en el plano jurídico se comprobó que la aplicación de la normatividad que ordinariamente rige la definición de la situación militar agrava la situación de los damnificados por el desastre natural. Adicionalmente, el Decreto 687 de 2017 (iv) atiende debidamente el requisito de proporcionalidad, puesto que las medidas en él contenidas, fuera de servir a una finalidad constitucional, ofrecen más beneficios que los costos que podrían pesar sobre otros principios constitucionales, (v) supera el requisito de motivación de incompatibilidad, ya que el Gobierno expuso razones demostrativas de que el régimen ordinario no brinda una solución integral y rápida al problema enfrentado, y (vi) satisface el requisito de no discriminación, por cuanto las medidas establecidas no imponen tratos diferenciales injustificados entre las personas. En concordancia con lo anterior, la Corte advierte que la normatividad examinada no infringe preceptos constitucionales, ni normas integradas en el bloque de constitucionalidad o pertenecientes a tratados internacionales aplicables en los estados de excepción, como tampoco la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Cumplimiento de requisitos formales y materiales

DECRETOS EXPEDIDOS DURANTE ESTADOS DE EXCEPCION-Criterios y parámetros de control constitucional

MEDIDAS ESPECIALES EN RELACION CON EL SERVICIO MILITAR Y EXENCION AL PAGO DE CUOTA DE COMPENSACION MILITAR CON OCASION DE ESTADO DE EMERGENCIA-Jurisprudencia constitucional

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

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

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

MEDIDAS PARA DEFINIR SITUACION MILITAR Y EXENCION AL PAGO DE CUOTA DE COMPENSACION MILITAR EN DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA EN MOCOA, CAPITAL DEL DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO-Juicio de motivación de incompatibilidad y de no discriminación

Referencia: Expediente RE-225

Control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 687 de 2017 “Por el cual se adoptan medidas para definir la situación militar, se hace una exención al pago de la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones”

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., trece (13) de julio de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial la prevista en el artículo 241, numeral 7º, de la Constitución Política, y cumplidos los requisitos y el trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En acatamiento de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, en nombre del Gobierno Nacional, remitió a esta Corporación, el 27 de abril de 2017, copia auténtica del

Decreto Legislativo 687 de 2017 “Por el cual se adoptan medidas para definir la situación militar, se hace una exención al pago de la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones”, expedido el día anterior, en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado, mediante el Decreto 601 de 2017, con ocasión de la situación humanitaria que se ha presentado en el Municipio de Mocoa, capital del Departamento de Putumayo, con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

II. TEXTO DEL DECRETO OBJETO DE REVISIÓN

“DECRETO NÚMERO 687 de 2017

(26 de abril de 2017)

Por el cual se adoptan medidas para definir la situación militar, se hace una exención al pago de la cuota de compensación militar

y se dictan otras disposiciones

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del Decreto 601 del 6 de abril de 2017, y

C O N S I D E R A N D O:

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.

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

Que en dicho Decreto se señaló que “dadas las consecuencias desfavorables que se derivan de no definir la situación militar de los varones afectados por la avalancha, el Gobierno nacional considera necesario adoptar medidas que permitan establecer exenciones para el pago de la cuota de compensación militar, el costo de la elaboración y duplicado del documento y la condonación de las multas impuestas a los infractores que no han cumplido su obligación de definir su situación militar, y que se encontraren radicados en el municipio de Mocoa al momento de la tragedia.”

Que según el artículo 10 de la Ley 48 de 1993, todos los varones colombianos entre los 18 y los 50 años de edad, tienen la obligación de definir su situación militar, lo cual puede ocurrir mediante la prestación personal del servicio militar o con el pago de la cuota de

compensación militar, según lo establecido en el procedimiento de la citada Ley.

Que según las Leyes 48 de 1993, 1184 de 2008 y 1780 de 2016, la indefinición de la situación militar incide en: i) la posibilidad de ser objeto de sanción; ii) en el pago la cuota de compensación militar; iii) en la imposibilidad de celebrar contratos con entidades públicas y privadas; iv) en la imposibilidad de ingresar a la carrera administrativa; v) en la imposibilidad de tomar posesión de cargos públicos, vi) en la imposibilidad de vincularse laboralmente y vii) en la posibilidad de sancionar a las empresas que contraten personal sin el cumplimiento de este requisito.

Que el artículo 28 de la Ley 48 de 1993, consagra las causales en las que se está exento de prestar el servicio militar, con la obligación de inscribirse y de pagar cuota de compensación militar.

Que mediante la Ley 1780 de 2016, “Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 20, si bien estableció que las entidades públicas o privadas no podrán exigir al ciudadano la presentación de la tarjeta militar para ingresar a un empleo, sí es necesario la definición de la situación militar para ejercer cargos públicos, trabajar en el sector privado y celebrar contratos de prestación de servicios como persona natural con cualquier entidad de derecho público.

Que si bien la citada ley prevé que las personas declaradas no aptas, exentas o que hayan superado la edad máxima de incorporación a filas podrán acceder a un empleo sin haber definido su situación militar, en todo caso a partir de la fecha de su vinculación tienen un lapso de dieciocho (18) meses para definir su situación militar, con el correspondiente pago de la cuota de compensación militar y las infracciones a que haya lugar.

Que de conformidad con lo anteriormente indicado, los hombres entre los 17 y los 50 años de edad, que sufrieron los efectos de la avalancha, están obligados a definir su situación militar o estarían próximos a tener que hacerlo.

Que a pesar de la expedición de la Ley 1780 de 2016, es necesario adoptar medidas excepcionales orientadas a que el sector de la población afectado por el desastre natural, defina su situación militar y obtenga la expedición del documento que así lo acredite, de una manera célere y eficaz, con el propósito de coadyuvar en el restablecimiento de sus derechos para el ejercicio de actos propios de la vida en comunidad.

Que la situación de vulnerabilidad de los hombres que han sido damnificados por los hechos ocurridos en el Municipio de Mocoa, justifica la necesidad de prever una exención y/o aplazamiento del servicio militar y de la cuota de compensación, para todas las víctimas del desastre natural, ya sean destinatarios de la Ley 1780 de 2016 o no, teniendo en cuenta que se vería agravada su situación, si se les exigiera el ingreso a filas o el pago de la compensación militar, el costo de la elaboración y duplicado del documento, así como, el pago de sanciones a los infractores que no han cumplido su obligación de definir su situación militar y que se encontraran radicados en el municipio de Mocoa al momento de la tragedia.

Que con la expedición de la Ley 1780 de 2016, se otorgaron beneficios temporales al personal no apto, exento o que superó la edad máxima para la incorporación a filas, sin embargo, esta ley no aporta una solución integral para definir la situación militar de los afectados con el desastre natural, y tan solo genera una reducción en el pago de la cuota de compensación, infracción o sanción, sin contemplar en su ámbito de aplicación a las personas que siendo aptas no han definido su situación militar.

Que de conformidad con el artículo 1 de la Ley 1184 de 2008, “La Cuota de Compensación Militar, es una contribución ciudadana, especial, pecuniaria e individual que debe pagar al Tesoro Nacional el inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado, según lo previsto en la Ley 48 de 1993 o normas que la modifiquen o adicionen”.

Que el artículo 6 de la misma Ley, consagra los casos en los que se está exento del pago de la cuota de compensación militar, cuyo sustento jurídico se deriva en que “benefician a personas que se encuentran en situación desaventajada ya sea en razón de: (i) su vulnerabilidad socioeconómica; (ii) presentar limitaciones físicas, síquicas o neurosensoriales de carácter grave, incapacitante y permanente; (iii) su condición indígena; (iv) adaptabilidad de jóvenes que se encuentren bajo el cuidado y protección por parte del/CBF.” (Sentencia C-586 de 2014).

Que en la misma sentencia la Corte reconoció que “en definitiva, el goce efectivo de los derechos al trabajo (artículo 25 CP), a elegir profesión u oficio (artículo 26 CP), a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (artículo 40 numeral 7 CP) y a la educación (artículo 67 CP), queda en entredicho para quienes carecen de recursos económicos para sufragar el pago de la cuota de compensación militar”.

Que la Corte Constitucional en sentencia C-804 de 2001, explicó que “Las exenciones son instrumentos a través de los cuales el legislador determina el alcance y contenido del tributo, ya sea por razones de política fiscal o extrafiscal, teniendo en cuenta cualidades especiales del sujeto gravado o determinadas actividades económicas que se busca fomentar. Por esencia, el término exención implica un trato diferente respecto de un grupo de sujetos, ya que este conjunto de individuos que ab initio se encuentra obligado a contribuir son sustraídos del ámbito del impuesto”.

Que al referirse al pago de la cuota compensación militar, en sentencia C-804 de 2001, la Corte Constitucional indicó que el establecimiento de eximentes en el pago de dicho tributo para personas de escasos recursos favorecía la aplicación del principio de la equidad vertical, “puesto que alivian la carga de quienes se encuentran en condiciones económicas desventajosas, al punto que el pago de la contribución puede afectar su capacidad para la satisfacción de sus necesidades básicas frente a quienes están en condiciones de soportar una carga tributaria más pesada en razón de su situación económica”, circunstancia que se predica del grupo poblacional de colombianos afectados por la situación presentada en el Municipio de Mocoa y que se encuentren obligados a definir su situación militar o se encuentren próximos a tener que hacerla.

Que a partir de lo anterior, dentro de las medidas que deberán ser adoptadas para normalizar la situación de vulnerabilidad de las personas afectadas en el Municipio de Mocoa, se encuentra la creación de una exención tributaria respecto del pago de la cuota de

compensación militar, del valor de expedición del documento y su duplicado, así como de la condonación del pago de la sanción contemplada en el literal a) del artículo 42 de la Ley 48 de 1993.

Que según lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley 48 de 1993, la tarjeta de reservista “es el documento con el que se comprueba haber definido la situación militar”, cuyo costo está determinado por el artículo 9 de la Ley 1184 de 2008.

Que con la finalidad de mitigar los efectos que la pérdida de este documento puede traer para los damnificados del desastre natural, es necesario adoptar medidas que garanticen tanto su expedición como su duplicado en forma gratuita.

Que en mérito de lo expuesto

DECRETA:

Artículo 1. Campo de aplicación. Para determinar los beneficiarios de las medidas adoptadas en el presente decreto, se tendrán en cuenta las bases de datos de los hombres damnificados del desastre natural originado por circunstancias ambientales imprevistas y de magnitud inusitada en el Municipio de Mocoa, el pasado 31 de marzo de 2017, que para tal efecto adopte la Unidad de Gestión del Riesgo.

Artículo 2. Definición de la situación militar. Durante el término seis (6) meses, contado a partir de la publicación del presente decreto, podrá definirse la situación militar y aceptar solicitudes de exención y/o aplazamiento, con fundamento en la calidad de damnificados del desastre natural a que se refiere el este decreto.

Parágrafo. Los beneficios consagrados en el presente artículo se aplicarán a todas las víctimas del desastre natural, sean beneficiarios o no de la Ley 1780 de 2016.

Artículo 3. Exención del pago de cuota de compensación militar, de la sanción por no inscripción y de la expedición de la tarjeta de reservista. Quedan exentos del pago de la cuota de compensación militar y del costo de la expedición de la tarjeta de reservista, quienes además de cumplir la condición del artículo 1 del presente decreto, hayan sido eximidos del ingreso a filas y sean mayores de edad hasta los cincuenta (50) años o cumplan la mayoría de edad durante el estado de emergencia.

Parágrafo 1. A los hombres que acrediten la condición establecida en el artículo primero del presente decreto les serán condonadas las infracciones y sanciones que se generan en el proceso de definición de la situación militar.

Parágrafo 2. Las autoridades del Servicio de Reclutamiento y Movilización dispondrán lo necesario para que las personas beneficiadas con esta medida puedan hacer el trámite de forma presencial en las instalaciones militares habilitadas para ello, en el Municipio de Mocoa o en su actual lugar de residencia.

Artículo 4. Entrega de duplicado de la tarjeta de reservista. En el evento en el que las personas calificadas como beneficiarias de las medidas adoptadas en el presente decreto, en los términos señalados en el artículo 1, hayan extraviado su tarjeta de reservista, se les

deberá entregar su duplicado sin ningún costo.

Artículo 5. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Dado en Bogotá, D. C. a 26 de abril de 2017.

El Ministro del Interior,

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

La Ministra de Relaciones Exteriores,

MARIA ÁNGELA HOLGUÍN CUÉLLAR

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA

El Viceministro de Promoción de la Justicia del Ministerio de Justicia y del Derecho, encargado de las funciones del despacho

del Ministro de Justicia y del Derecho

FABIÁN GONZALO MARÍN CORTÉS

El Ministro de Defensa Nacional,

LUIS CARLOS VILLEGAS ECHEVERRI

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

AURELIO IRAGORRI VALENCIA

El Ministro de Salud y Protección Social,

ALEJANDRO GAVIRIA URIBE

La Ministra de Trabajo,

CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN

El Ministro de Minas y Energía,

GERMÁN ARCE ZAPATA

La Viceministra de Turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, encargada de las funciones del despacho

De la Ministra de Comercio, Industria y Turismo,

SANDRA VICTORIA HOWARD TAYLOR

La Ministra de Educación Nacional,

YANETH GIHA TOVAR

El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

LUIS GILBERTO MURILLO URRURIA

La Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio,

ELSA MARGARITA NOGUERA DE LA ESPRIELLA

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

DAVID LUNA SÁNCHEZ

El Ministro de Transporte,

JORGE EDUARDO ROJAS GIRALDO

MARIANA GARCÉS CÓRDOBA”

III. TRÁMITE

Mediante auto del 10 de mayo de 2016, proferido por el Magistrado sustanciador, La Corte asumió el conocimiento del proceso de la referencia, ordenó la fijación en lista para permitir la participación ciudadana; dio traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, e invitó a la Academia Colombiana de Juristas, a la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), a la Academia Colombiana de la Abogacía, a DeJusticia, al Ministerio de Defensa, a la Defensoría del Pueblo -Regional Putumayo-, al Gobernador del Putumayo, al Alcalde de Mocoa, y a los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, Nacional, Militar, Externado de Colombia, del Atlántico, Industrial de Santander (UIS), San Buenaventura, Andes, Libre, Gran Colombia, EAFIT, del Rosario, del Norte, Pontificia Javeriana, Pontificia Bolivariana, del Sinú, Santo Tomás, Sergio Arboleda y Autónoma de Bucaramanga, para que presentaran su concepto sobre los puntos que consideraran relevantes a efectos del presente control de constitucionalidad.

IV. PRUEBAS DECRETADAS

Dado que el Viceministro de Promoción de la Justicia y la Viceministra de Turismo suscribieron el Decreto Legislativo 687 de 2017 en calidad de encargados de las funciones del Ministro de Justicia y del Derecho y de la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, respectivamente, sin que en el expediente obrara copia de los decretos que concedieron las respectivas comisiones, el Magistrado Sustanciador solicitó a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República el envío de copia auténtica de los mencionados decretos.

En cumplimiento de lo dispuesto, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República envió copias auténticas del Decreto 643 del 19 de abril de 2017, mediante el cual se otorgó

al Ministro de Justicia y del Derecho una comisión entre el 24 y el 26 de abril de 2017 y se encargó de las funciones de su despacho al Viceministro de Promoción de la Justicia, así como del Decreto 664 del 25 de abril de 2017, por el que se confirió a la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, una comisión entre el 25 y el 28 de abril de la presente anualidad y se encargó de las funciones de su despacho a la Viceministra de Turismo.

V. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación en lista, y atendiendo a las comunicaciones libradas por la Secretaría General de esta Corporación, se recibieron los siguientes escritos:

1. Ministerio de Defensa Nacional

El Director de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa¹ solicitó a la Corte declarar exequible el Decreto Legislativo 687 de 2017, por considerar que supera los aspectos formales y materiales del control jurídico que realiza la Corte Constitucional en relación con este tipo de normatividad y se ajusta a las exigencias constitucionales propias del estado de emergencia económica, social y ecológica. En lo que tiene que ver con los requisitos formales señaló que el Decreto 687 fue dictado en desarrollo del decreto que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, esto es, el Decreto 601 de 2017; que está suscrito por el Presidente de la República y por todos los ministros del despacho; que fue expedido el 26 de abril de 2017, dentro del término de vigencia del estado de excepción fijado en 30 días calendario por el Decreto 601 del 6 de abril 2017, por lo que cumple con el requisito de temporalidad, y que se encuentra debidamente motivado.

A su vez sostuvo que las medidas adoptadas por la normativa objeto de estudio, concernientes a la definición de la situación militar y la exención y/o aplazamiento por un término de 6 meses, de los damnificados del desastre natural ocurrido en el Municipio de Mocoa; la exención del pago de cuota de compensación militar, de la sanción por no inscripción y de la expedición de la tarjeta de reservista, y la entrega de duplicado de la tarjeta de reservista sin costo alguno, “con la finalidad de favorecer y propiciar la reactivación de la fuerza laboral productiva del sitio que sufrió el desastre natural”², satisfacen los requisitos materiales.

Frente al cumplimiento del juicio de conexidad, explicó que las medidas diseñadas en el Decreto 687 de 2017 tienen una relación directa y específica con las causas que justificaron la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica, mediante el Decreto 601 de 2017, en el que se consideró que “dadas las consecuencias desfavorables que se derivan de no definir la situación militar de los varones afectados por la avalancha, el Gobierno Nacional considera necesario adoptar medidas que permitan establecer exenciones para el pago de la cuota de compensación militar, el costo de la elaboración y duplicado del documento y la condonación de las multas impuestas a los infractores que no han cumplido su obligación de definir su situación militar, y que se encontraren radicados en el municipio de Mocoa al momento de la tragedia”³.

Precisó que la situación de vulnerabilidad de los hombres que han sido damnificados por los hechos ocurridos en el Municipio de Mocoa, justifican la necesidad de aplicar los beneficios antes enunciados, ya sean destinatarios o no de la Ley 1780 de 2016 (a través de la cual se

otorgaron beneficios temporales al personal no apto, exento o que superó la edad máxima para la incorporación a filas), teniendo en cuenta las consecuencias negativas que sobre aquellos podría traer la necesidad de definir su situación militar, el pago de sumas por concepto de cuota de compensación militar o pérdida de la tarjeta de reservista.

En lo que tiene que ver con el juicio de finalidad, precisó que las medidas adoptadas en el Decreto 687 de 2017 se encuentran directa y específicamente dirigidas a conjurar la situación de crisis y evitar la extensión de sus efectos, ya que eliminan las barreras que impone el tener que definir la situación militar para realizar algunas actividades productivas y exceptúa del pago de la cuota de compensación militar, de sanciones por inscripción y de la tarjeta de reservista.

En relación con el juicio de necesidad, sostuvo que el Decreto 687 de 2017 expresó las razones que justificaron la adopción de medidas excepcionales que levantan las obligaciones legales que se imponen para la definición de la situación militar, necesarias en la generación de soluciones para que los hombres afectados superen la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran y, con ello, contribuyan a recuperar la fuerza laboral y el retorno a la normalidad de la población afectada.

Frente al juicio de proporcionalidad, señaló que las medidas acogidas guardan proporción con la gravedad de los hechos ocurridos en el Municipio de Mocoa el 31 de marzo de 2017, que generaron una grave e inminente crisis humanitaria, social, ambiental y económica que no podía conjurarse con los mecanismos ordinarios a disposición de las autoridades competentes.

Precisó que “las disposiciones normativas adoptadas resultan proporcionales, en tanto los ciudadanos afectados, requieren de la atención de todas las entidades del Estado, en la búsqueda de generar condiciones que permitan superar su situación de vulnerabilidad, en cuanto constituyen un mínimo necesario para crear condiciones de ingreso a [la] fuerza laboral, traduciéndose las medidas adoptadas en [la] remoción de obstáculos legales que en condiciones normales los ciudadanos deben soportar y afrontar para ingresar al sector productivo del país”⁴.

2. Gobernación del Putumayo

La Jefe de la Oficina Jurídica de la Gobernación del Putumayo⁵ le solicitó a la Corte declarar exequible el Decreto Legislativo 687 de 2017, debido a que cumplió con todas las exigencias formales y materiales previstas en la Constitución Política, la ley y la doctrina constitucional.

En relación con los requisitos formales, precisó que el Decreto fue expedido por el Presidente de la República en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales; cuenta con la firma de todos los ministros del despacho; se encuentra debidamente motivado; fue dictado el 26 de abril de 2017, encontrándose dentro de los 30 días de vigencia del estado de emergencia social, económica y ecológica declarado mediante el Decreto 601 del 6 de abril de 2017 y fue remitido de forma oportuna a la Corte Constitucional para su revisión.

En cuanto a los requisitos materiales, señaló que las medidas legislativas adoptadas están directamente encaminadas a atender la catástrofe ocurrida en el municipio de Mocoa, así

como a impedir la extensión de sus efectos; son necesarias para conjurar la crisis debido a la vulnerabilidad de los hombres que fueron víctimas del desastre natural y que son aptos para la prestación del servicio militar, y, además, guardan proporcionalidad con la situación que buscan prevenir, pues constituyen “el medio más expedito para alcanzar el goce efectivo del derecho fundamental al trabajo de la población afectada, garantizando así que esta población pueda acceder a la oferta laboral que se presente en el municipio luego de la tragedia”⁶.

3. Universidad Militar Nueva Granada

El Vicedecano de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada⁷ le solicitó a la Corporación que declare la constitucionalidad del Decreto 687 de 2017, debido a que cumple con los requisitos formales y con los fundamentos de orden sustancial.

En relación con los primeros, señaló que su expedición se produjo en desarrollo de la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica, según el Decreto 601 del 6 de abril de 2017; que el Decreto 687 se firmó por el Presidente y todos los ministros del despacho; que se encuentra debidamente motivado, y que se expidió dentro del término de vigencia del estado de excepción. En este último aspecto explicó que el Decreto 687 del 26 de abril de 2017, se expidió a los 20 días calendario, siguientes a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, que tuvo lugar el 6 de abril de 2017.

En relación con los requisitos sustanciales, sostuvo que las medidas adoptadas en el Decreto, (i) guardan relación con los hechos que generaron la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica en el Municipio de Mocoa, por lo que cumplen el juicio de conexidad; (ii) tienen la finalidad de contrarrestar en grado razonable los perjuicios ocasionados por la tragedia “al contribuir con la no expansión de la crisis en el tiempo, pues debido a la catástrofe natural, los ciudadanos tardarán en encontrar formas de ingreso económico que les permita cumplir o soportar sus obligaciones tributarias”⁸, por lo que superan el juicio de finalidad; y (iii) la situación de desprotección de los hombres damnificados por el desastre natural ocurrido en Mocoa justifica la necesidad de prever una exención o aplazamiento del servicio militar y de la cuota de compensación, “toda vez que llamarlos a filas o exigir el pago de sanciones, multas o compensaciones adeudadas sería agravar dicha situación de vulnerabilidad”⁹, por lo cual las medidas cumplen el juicio de necesidad y proporcionalidad.

4. Universidad Sergio Arboleda

Integrantes del Departamento de Derecho Público de la Universidad Sergio Arboleda¹⁰ solicitaron a la Corporación que declare la constitucionalidad del Decreto 687 de 2017. Plantearon que las medidas en él adoptadas tienen relación directa y específica con el estado de emergencia y están orientadas a conjurar la crisis que lo suscitó, pues buscan eliminar las consecuencias desfavorables que se derivan de la no definición de la situación militar de los damnificados por la avalancha ocurrida en el Municipio de Mocoa, y, de allí su necesidad y proporcionalidad.

Adicionalmente, indicaron que la disposición normativa ofrece exenciones y privilegios para los afectados, derribando barreras monetarias y legales para que puedan reintegrarse al mercado laboral, ya que se les permitirá ocupar cargos públicos y celebrar contratos de

prestación de servicios con entidades de derecho público. De igual manera, explicaron que la exención del pago de la cuota militar, de la sanción por no inscripción y de la expedición de la tarjeta de reservista evita que dichas cargas tributarias les generen mayores desventajas económicas a quienes, debido a la catástrofe, se encuentran en una situación socioeconómica vulnerable.

5. Universidad del Rosario

Varios estudiantes de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario¹¹, por delegación que les hiciera el Decano, le solicitaron a la Corporación que declare la inconstitucionalidad del Decreto 687 de 2017, debido a que contempla medidas que no están destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Al respecto expresaron:

“[...] al comparar la tragedia vivida en Mocoa y las necesidades reales que por ello presenta actualmente esa población, [...], las disposiciones del Decreto 687 de 2017 no tienen relación directa ni específica con la situación que ha generado toda la calamidad pública. En principio, las medidas que deben incorporarse son aquellas que garanticen o implique[n] suplir las necesidades básicas de esta población. Aspectos que son esenciales y trascendentales para la subsistencia y bienestar. Por lo tanto, los beneficios que se establecen para definir la situación militar no generan una mejora real en la situación de los colombianos afectados por esta catástrofe. [...]”¹².

Además de lo anterior, plantearon que el manejo terminológico que trae el artículo 3º del Decreto 687 de 2017, adolece de técnica jurídica, toda vez que consagra diferentes medidas bajo la categoría de “exención”, refiriéndose al pago de cuota de compensación militar, de la sanción por no inscripción y de la expedición de la tarjeta de reservista, siendo que estas dos últimas figuras no responden a dicho concepto.

Un profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás Bogotá, y asesor del consultorio jurídico¹³, le solicitó a la Corte Constitucional (i) declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 3 (inciso 1º) del Decreto Legislativo 687 de 2017, “en el entendido de que se aplique la exención del pago de la cuota de compensación militar a todos los hombres víctimas de la catástrofe natural ocurrida en el municipio de Mocoa, sin importar si fue o no eximido de la prestación del servicio militar”¹⁴ y (ii) declarar constitucional el resto del texto normativo.

Luego de concluir que la normativa objeto de revisión cumplió los requisitos de validez formal, se concentró en el análisis de los criterios de validez material. Al respecto, primero señaló que existe concordancia entre el Decreto Legislativo 687 de 2017 con el Decreto 601 de 2017 y la Constitución Política. En segundo término adujo que las medidas adoptadas contribuyen al restablecimiento social y económico del Municipio de Mocoa, por lo que cumplen el principio de finalidad, aunque sostuvo que deben ir acompañadas de disposiciones estructurales que garanticen el acceso a un empleo digno para las víctimas de la catástrofe natural. En tercer lugar señaló que la exención del pago de la cuota de compensación militar, como de las sanciones por su incumplimiento y de los costos de trámite que cause la expedición de la tarjeta de reservista, al constituir requisitos fundamentales para el acceso al trabajo, son medidas necesarias para superar la crisis social

y económica, siempre y cuando vayan acompañadas de políticas públicas en materia de generación de empleo y acceso efectivo al mismo por parte de las víctimas y, en este sentido, satisfacen el principio de necesidad. Sostuvo, en cuarto término, que, en cuanto al “principio de motivación de incompatibilidad” el Decreto 687 de 2017 no presenta ninguna incompatibilidad con otra ley preexistente, “ya que el Gobierno Nacional crea una exención transitoria del pago del tributo de cuota de compensación militar en favor de los hombres víctimas del desastre natural en el municipio de Mocoa, facultado de manera transitoria por el artículo 215 de la Constitución Política”¹⁵. Y, en quinto lugar, afirmó que las medidas son proporcionales, dada la gravedad de los hechos sucedidos en Mocoa, además porque no implican limitación en el ejercicio de derechos y libertades constitucionales, por lo que satisfacen el principio de proporcionalidad (art. 13, Ley 137 de 1994).

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el principio de no discriminación (art. 14, Ley 137 de 1994), sostuvo que el trato desigual entre hombres que contempla el artículo 3 del Decreto 687 de 2017, es sospechoso e injustificado porque dispone que únicamente serán exentos del pago de la cuota de compensación militar “aquellos hombres que hayan sido eximidos de la prestación del servicio militar obligatorio, y no serán exentos del pago del mentado tributo aquellos hombres que no hayan sido eximidos, siendo todos víctimas de la catástrofe”¹⁶. Concluyó, entonces, que no se encuentra un criterio justificado constitucionalmente para otorgar un trato diferente, tratándose de una población de víctimas con similares características, por lo que “[t]anto los hombres víctimas que fueron excluidos de la prestación del servicio militar [como] los que no lo fueron, son víctimas y sus familias de la catástrofe natural y por lo tanto a todos debe aplicársele dicha exención sin el mentado criterio diferenciador”¹⁷.

7. Universidad Industrial de Santander

Extemporáneamente, un estudiante que actuó en representación de la Escuela de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Industrial de Santander¹⁸ intervino para solicitarle a la Corte declarar la constitucionalidad del Decreto 687 de 2017, dado que “(i) la medida tienen una justificación que no contraría la Constitución ni la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, (ii) los beneficios establecidos refuerzan el Estado Social de Derecho y (iii) las exenciones tienen un fundamento de necesidad y de finalidad que permite hacer valer los principios y valores enunciados en la Carta Política”¹⁹.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto N° 006324 presentado ante la Secretaría General de esta Corporación el 5 de junio de 2017, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte declarar exequible el Decreto Legislativo 687 de 2017.

Después de transcribir en su integridad el texto del decreto examinado y de recordar los parámetros conforme a los cuales debe adelantarse su control de constitucionalidad, el Procurador comenzó por señalar que aquél cumple con todos los requisitos formales que resultan aplicables, como son la suscripción, la motivación expresa, la temporalidad, pues se expidió dentro del tiempo de vigencia de la declaratoria de emergencia, y la remisión oportuna a la Corte Constitucional.

Sin embargo, en relación con el requisito de suscripción, le solicitó a la Corporación verificar la competencia del Viceministro de Promoción de la Justicia y de la Viceministra de Turismo, quienes firman el Decreto en calidad de encargados de las funciones del Ministro de Justicia y del Derecho y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, respectivamente, pues si bien esta circunstancia no desconoce los artículos 215 constitucional y 46 de la Ley 137 de 1994, toda vez que al parecer los viceministros asumieron las funciones políticas de los titulares de las carteras concernientes, como aparece en el acto normativo, en el expediente no obran copias auténticas de los decretos que concedieron dichas comisiones.

Seguidamente, la vista fiscal se pronunció acerca de la revisión material del Decreto Legislativo 687 de 2017. Luego de recordar las condiciones generales y específicas que la jurisprudencia constitucional ha diseñado a efectos de la revisión de los decretos legislativos que adoptan un estado de emergencia²⁰, y de precisar que las normas incluidas en el Decreto otorgan beneficios a los hombres que no han cumplido la obligación de definir su situación militar y que tengan la calidad de damnificados, con el fin de promover el acceso de estos al mercado laboral, concluyó que las medidas adoptadas:

(i) Cumplen con el requisito de conexidad, pues guardan relación directa con los efectos que pretende conjurar. En cuanto a la conexidad externa, precisó que existe nexo con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, porque las medidas de exención de pago de la cuota de compensación militar, la condonación de sanciones y la expedición del duplicado de la tarjeta sin ningún costo, buscan eliminar barreras para reactivar el mercado laboral del municipio de Mocoa, que ha sido duramente golpeado por la naturaleza y ha sufrido gran destrucción en su infraestructura.

Además sostuvo que las medidas tienen conexidad interna con el resto del contenido del Decreto 687 de 2017, toda vez que buscan conjurar los efectos de la avalancha en las condiciones de empleo de una parte de la población damnificada, esto es, quienes están obligados a definir su situación militar o estuvieren próximos a hacerlo.

(ii) En cuanto al juicio de prohibición de arbitrariedad y al juicio de intangibilidad, las medidas adoptadas no tienen incidencia en el núcleo esencial de los derechos que pueden ser limitados, ni imponen restricciones a los derechos intangibles, sino que, por el contrario, buscan mitigar los efectos que la avalancha pueda tener en las posibilidad de los sujetos destinatarios “para elegir y ejercer profesión u oficio en condiciones dignas, así como [para] acceder al desempeño de funciones y cargos públicos”²¹.

(iii) Las disposiciones tampoco desconocen las prohibiciones particulares para los estados de emergencia, además, no contienen limitaciones a derecho fundamental alguno, ni implican desmejorar los derechos sociales de los trabajadores, por lo que el acto supera el juicio de no contradicción específica.

(iv) Cumplen con el principio de finalidad, en la medida en que están relacionadas con la superación de la crisis que dio lugar a la emergencia económica, social y ecológica, e impiden que se pueda extender la situación de desempleo a una fracción de la población que tiene que definir la situación militar como condición de acceso a determinados empleos.

(v) Las disposiciones cumplen con el requisito de motivación suficiente, ya que el Gobierno

Nacional señaló los efectos que puede tener la avenida torrencial en las condiciones de vida de la población damnificada y que está llamada a definir su situación militar.

(vi) También se superan los juicios de incompatibilidad y subsidiaridad de los medios ordinarios disponibles, toda vez que resultan insuficientes para enfrentar la crisis presentada en el Municipio de Mocoa, y que requiere de medidas inmediatas, de rango legal que permitan extender la exención a hipótesis diferentes de las previstas en la Ley 48 de 1993 o ampliar el campo de aplicación de la Ley 1780 de 2016.

(vii) En relación con el juicio de proporcionalidad, las medidas adoptadas son razonables y no implican limitaciones a los derechos fundamentales, pues, contrario a ello, están orientadas al restablecimiento y promoción del goce efectivo del derecho al trabajo (art. 25 C.P.) al eliminar las barreras de acceso al mercado laboral.

(viii) Finalmente, las medidas adoptadas no contienen criterios discriminatorios por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

7.1. Competencia

7.2. El asunto bajo revisión

El artículo 215 de la Carta señala que cuando sobrevengan hechos que “perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá “declarar el estado de emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días al año”.

De acuerdo con la misma disposición superior, la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica, le permite al Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos dotados de fuerza de ley, “destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos” y, según el párrafo del artículo citado, al día siguiente de su expedición, el Gobierno deberá enviarlos a la Corte Constitucional para que decida sobre su constitucionalidad; en caso de que no los envíe, esta Corporación “aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.

Pues bien, en el presente caso, mediante Decreto 601 de 6 de abril de 2017, el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el Municipio de Mocoa, a fin de responder a la situación generada por la creciente de varias quebradas y ríos el 31 de marzo del año en curso, cuando se produjo una “avalancha que acabó con la vida de 290 personas, dejó heridas a 332 más, afectó 1518 familias y produjo la desaparición de aproximadamente 200 habitantes, según Reporte General 001 del 4 de abril de 2017 de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”.

El decreto declaratorio de la emergencia económica, social y ecológica fue hallado ajustado a la Constitución por esta Corte mediante Sentencia C-386 de 2017 y, con fundamento en él, se expidió el Decreto 687 de 26 de abril, “Por el cual se adoptan medidas para definir la situación militar, se hace una exención al pago de la cuota de compensación militar y se

dictan otras disposiciones”, correspondiéndole, entonces, a esta Corporación ejercer el control automático de constitucionalidad que le ha sido confiado.

Para esos efectos, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República envió a la Corte copia auténtica del Decreto 687 de 2017. A favor de su constitucionalidad intervinieron durante el proceso la Universidad Militar Nueva Granada, la Universidad Sergio Arboleda, el Ministerio de Defensa Nacional, la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Bogotá, la Gobernación del Putumayo y el señor Procurador General de la Nación en su concepto de rigor, mientras que el Consultorio Jurídico de la Universidad del Rosario solicitó la declaración de inconstitucionalidad, porque, a su juicio, las medidas adoptadas no están destinadas “exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”.

Tanto en las intervenciones como en la vista fiscal, se hace énfasis en los requisitos que los decretos dictados al amparo de un estado de excepción deben cumplir. Conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corte, esos requisitos son formales y materiales por desprenderse así de la propia Constitución y de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estado de Excepción. La Corte debe determinar si los mencionados requisitos han sido observados por el Gobierno al expedir el Decreto 687 de 2017 y el análisis que realice le permitirá concluir si la preceptiva revisada se ajusta o no a la Carta Política.

7.3. Los requisitos formales

En cuanto a los requisitos de forma, los decretos expedidos en razón de un estado de excepción deben cumplir cuatro: (i) haber sido dictados en desarrollo del estado de emergencia previamente declarado, (ii) llevar las firmas del Presidente de la República y de los ministros del despacho, (iii) haber sido expedido dentro del término de vigencia del respectivo estado de excepción, y (iv) contar con una motivación explícita que dé cuenta de las razones y causas justificativas de su expedición²².

7.3.1. Tratándose del requisito consistente en que el decreto haya sido dictado en ejercicio de las facultades derivadas del estado de excepción, en los términos del artículo 215 de la Constitución, la Corte observa que tal requisito se cumple, porque el Decreto Legislativo 687 de 2017 fue dictado “en desarrollo del Decreto 601 del 6 de abril de 2017” mediante el cual se hizo la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica, “con ocasión de la situación humanitaria que se viene presentando en el Municipio de Mocoa, capital del Departamento de Putumayo, con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”.

7.3.2. En lo atinente a la exigencia de las firmas del Presidente de la República y de todos los ministros, la Corporación registra que el decreto sometido al control de constitucionalidad satisface este requerimiento, ya que a la firma del Presidente siguen las correspondientes a los miembros del gabinete ministerial, debiéndose anotar que el Viceministro de Promoción de la Justicia firmó como encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Justicia y del Derecho, y que la Viceministra de Turismo lo hizo como encargada de las funciones del despacho de la Ministra de Comercio, Industria y Turismo.

7.3.3. Respecto del requisito de expedición del decreto legislativo dentro del término de vigencia del respectivo estado de excepción, la Corte verifica su cabal cumplimiento, dado

que mediante el Decreto 601 del 6 de abril de 2017 fue declarada la emergencia por el término de 30 días, término que no había expirado el 26 de abril de la presente anualidad, fecha en la cual fue expedido el Decreto 687 de 2017, que en esta oportunidad ocupa la atención de la Corte.

7.3.4. El último de los requisitos formales también fue observado al expedir el Decreto Legislativo 687 de 2017, pues al revisar su texto se puede comprobar que el articulado se encuentra precedido de una amplia motivación que da cuenta de las razones y causas justificativas de su expedición, de las consecuencias desfavorables derivadas de la falta de definición de la situación militar, así como de la necesidad de adoptar medidas excepcionales “orientadas a que el sector de la población afectado por el desastre natural defina su situación militar y obtenga la expedición del documento que así lo acredite de una manera celeré y eficaz, con el propósito de coadyuvar en el restablecimiento de sus derechos para el ejercicio de los actos propios de la vida en comunidad”.

Toda vez que el Decreto 687 de 2017 satisface los requisitos formales, la Corte adelantará enseguida el análisis de su constitucionalidad en cuanto a su contenido material, en los siguientes términos:

7.4. El Decreto 687 de 2017 y las medidas especiales en relación con el servicio militar

7.4.1. Fuera de la motivación a la cual se ha hecho referencia en forma general, el decreto analizado establece en cinco artículos las medidas especiales relativas a la definición de la situación militar y a la obtención del documento que así lo acredite.

El artículo 1º, en relación con los beneficiarios de las medidas adoptadas, establece como criterio para determinarlos “las bases de datos de los hombres damnificados del desastre natural originado por circunstancias ambientales imprevistas y de magnitud inusitada en el Municipio de Mocoa, el pasado 31 de marzo de 2017, que para tal efecto adopte la Unidad de Gestión del Riesgo”.

En lo concerniente a la definición de la situación militar, el artículo 2º prevé un plazo de seis meses, contados desde la publicación del decreto, término en el que, además, procederá la aceptación de “solicitudes de exención y/o aplazamiento, con fundamento en la calidad de damnificados del desastre natural”. El párrafo de dicha disposición hace extensivos estos beneficios “a todas las víctimas del desastre natural, sean beneficiarios o no de la Ley 1780 de 2016”.

El artículo 3º regula la exención del pago de la cuota de compensación militar, de la sanción por no inscripción y de la expedición de la tarjeta de reservista, a “quienes además de cumplir la condición del artículo 1º del presente decreto, hayan sido eximidos del ingreso a filas y sean mayores de edad hasta los cincuenta (50) años o cumplan la mayoría de edad durante el estado de emergencia”.

El artículo 3º tiene dos párrafos, en el primero de ellos se señala que a los hombres que cumplan la condición establecida en el artículo 1º “les serán condonadas las infracciones y sanciones que se generen en el proceso de definición de la situación militar”, en tanto que en el segundo se les ordena a las autoridades del Servicio de Reclutamiento y Movilización

disponer “lo necesario para que las personas beneficiadas con esta medida puedan hacer el trámite de forma presencial en las instalaciones militares habilitadas para ello, en el Municipio de Mocoa o en su lugar de residencia”.

A la entrega del duplicado de la tarjeta de reservista está dedicado el artículo 4º que se dirige a las personas que, siendo beneficiarias de las medidas adoptadas, hayan extraviado su tarjeta de reservista, a quienes se les deberá entregar su duplicado sin ningún costo”. Por último, el artículo 5º señala que “el presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

Una apreciación general del contenido del Decreto 687 de 2017 permite puntualizar que a los hombres obligados a la definición de su situación militar y damnificados por el desastre natural ocurrido entre el 31 de marzo y el 1º de abril de este año en el Municipio de Mocoa, se les conceden los siguientes beneficios: (i) el otorgamiento de un término de seis meses para definir la situación militar y solicitar su exención y/o aplazamiento, (ii) la exención del pago de cuota de compensación militar, de la sanción por no inscripción y de la expedición de la tarjeta de reservista, y (iii) la entrega gratuita del duplicado de la tarjeta de reservista que se haya extraviado.

7.4.2. La Corte considera que para una mejor apreciación del alcance de las medidas establecidas en el Decreto Legislativo 687 de 2017 es indispensable efectuar una aproximación general a la regulación constitucional del servicio militar, así como a las disposiciones ordinarias que rigen la materia y a sus desarrollos en la jurisprudencia de esta Corporación, pues solo de esta manera se proporciona el contexto apropiado para valorar los beneficios extraordinarios adoptados como respuesta a las circunstancias que dieron lugar a la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica.

Conforme se desprende de lo hasta aquí expuesto, tales beneficios tienen directa relación con la obligación de prestar el servicio militar que el artículo 216 de la Constitución prevé, al señalar que “todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas”, de donde se deriva el incuestionable “carácter personal del servicio militar, al punto de constituir uno de los ejemplos destacados de las denominadas relaciones de especial sujeción, por cuya virtud se establece un fuerte vínculo entre la Administración Pública y el ciudadano que, en aras de un específico motivo de interés general, soporta la limitación de alguno de sus derechos fundamentales y la ampliación de sus obligaciones”²³.

Según lo ha indicado la Corte, en razón de su mencionado carácter personal, la prestación del servicio militar impone ciertos comportamientos que inciden sobre el proyecto de vida del incorporado a filas, “cuya situación difiere de la correspondiente al común de las personas”, ya que, por ejemplo, “su derecho a la libertad personal sufre limitaciones”, mientras que “la esfera de sus deberes experimenta un sensible aumento”, lo cual debe ocurrir en concordancia “con las previsiones constitucionales y legales que delimiten la respectiva prestación”²⁴.

En cumplimiento de la obligación constitucional de prestar el servicio militar, la legislación vigente conmina a los varones a que se inscriban para definir la respectiva situación y, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 48 de 1993, “por la cual se

reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización”, esa inscripción debe efectuarse dentro del lapso del año anterior” a aquel en que se cumpla la mayoría de edad, siendo del resorte de la autoridad correspondiente compeler a quien omite hacerlo dentro del término prescrito.

Asimismo, la Constitución agrega, en el citado artículo 216, que la fijación de las prerrogativas por la prestación del servicio militar y la determinación de las condiciones que en todo tiempo eximen de su prestación, son asuntos confiados a la ley. Es menester recordar que a la etapa de inscripción sigue la de selección, contemplada en los artículos 15 a 20 de la Ley 48 de 1993, fase que comprende la realización de los exámenes de actitud sicofísica, el sorteo de aquellos que resulten aptos y la concentración, destinada a hacer efectiva la incorporación a filas.

A los inscritos que no son incorporados a filas se les llama clasificados y, según el artículo 21 de la Ley 48 de 1993, esa condición puede deberse a la configuración de alguna causal de exención, a la inhabilidad o a la falta de cupo, eventos en los cuales, por ser eximidos de la prestación del servicio militar, se les obliga al pago de una prestación de carácter pecuniario que recibe el nombre de cuota de compensación militar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22 de la ley citada y en la Ley 1184 de 2008 que se ocupa de su regulación.

Esta Corporación ha precisado que aun cuando la prestación exigida a la persona como consecuencia de la exención, “debe cumplirse en lugar del servicio militar, no se confunde con este, ni tiene que compartir o conservar su índole personal” y, tratándose de la cuota de compensación, la definición de la situación militar del inscrito que no ingrese a filas se logra merced al pago de una prestación “eminente pecuniaria”, no sujeta a “las condiciones propias del servicio militar”, porque la exención implica una sustitución de la obligación originaria, de la que se es liberado “en las condiciones que la ley disponga”²⁵.

En el anotado sentido, la Corte ha puntualizado que “resultar eximido o estar exento significa ser librado o liberarse de cargas u obligaciones”, liberación que es compensada mediante el pago de la cuota, lo cual implica la obtención de un beneficio, pues “la no prestación del servicio bajo banderas se traduce en una ventaja para el eximido, en cuanto tiene la posibilidad de dedicarse inmediatamente al desarrollo de labores productivas o a continuar con el siguiente estadio de su proceso educativo”²⁶, a lo cual la Corte, en ocasión posterior, agregó que “la no prestación del servicio militar se traduce en otro beneficio tangible que consiste en la reducción de un riesgo de afectación de la integridad personal”²⁷.

En su oportunidad la Corte aclaró que aun cuando quien paga la cuota no queda sometido a la relación de especial sujeción que genera el servicio en filas y tiene la posibilidad de dedicarse a la actividad que libremente escoja, tal beneficio no deriva del pago de la cuota, ya que la obligación de cancelar esta prestación pecuniaria, “surge como consecuencia de la exención del servicio”, que supone la previa inscripción y el hecho de ser clasificado, condiciones estas independientes de la exclusiva voluntad del obligado a prestar el servicio militar, por lo que el pago de la cuota de compensación “no obedece al simple deseo de evadir el ingreso a filas o al solo hecho de tener la posibilidad de redimir económicamente la prestación del servicio militar”²⁸.

Así las cosas, “el beneficio que obtiene el eximido “no es la consecuencia directa del pago de

una suma de dinero”, sino “el resultado de haberse configurado alguna de las causales que, al eximir al inscrito de prestar el servicio, le otorgan la condición adicional de clasificado” y lo hacen sujeto pasivo de la cuota de compensación militar que esta Corte ha catalogado como tributo sui generis, difícilmente clasificable en las categorías tradicionales en cuanto involucra “la idea de un beneficio obtenido por el particular que, para compensar ese beneficio, es obligado a efectuar un pago” que el Estado puede exigir “al sujeto colocado en una específica situación normativamente señalada”²⁹.

Ahora bien, de conformidad con el literal d) del artículo 41 de la Ley 48 de 1993 y con el párrafo 1º de la Ley 1184 de 2008, quien omita pagar la cuota de compensación deviene en infractor de la obligación de definir su situación militar y, por tanto, no podrá celebrar contratos con entidades públicas, ingresar a la carrera administrativa, posesionarse para el ejercicio de cargos públicos, obtener títulos profesionales, trabajar en empresas nacionales o extranjeras, públicas o privadas, fuera de lo cual, cuando la cuota no es pagada a tiempo, se impone como sanción un 30% adicional al valor que haya sido liquidado, como se desprende de los artículos 36 y 37 de la Ley 48 de 1993 y 2º de la Ley 1184 de 2008.

Sin embargo, el artículo 6º de la Ley 1184 de 2008 establece algunas causales de exoneración de la cuota de compensación militar en beneficio de personas en situación de desventaja a causa de vulnerabilidad socioeconómica, de limitaciones físicas, síquicas o neurosensoriales graves, incapacitantes o permanentes, de la condición de indígena y del desacuartelamiento de soldados con base en el tercer examen médico. En el caso de las personas socioeconómicamente vulnerables la identificación de los exentos del pago se sirve del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios, SISBÉN, de manera que los destinatarios son los clasificados en los niveles 1, 2 y 3, causal esta que el artículo 188 de la Ley 1450 de 2011 extendió a los menores de 25 años exentos o inhábiles para prestar el servicio militar y a los mayores de 25 años, siempre que estén vinculados a la Red de protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema o al Registro Único de Población Desplazada, en cuyo caso, fuera de la exoneración del pago de la cuota de compensación militar, también se encuentran exentos del pago de los costos de elaboración de la libreta militar³⁰.

Nótese que a las exenciones del pago de la cuota de compensación militar subyacen importantes razones de equidad tributaria e igualdad material que la Corte Constitucional tuvo en cuenta al examinar la constitucionalidad del artículo 6º de la Ley 1184 de 2008, oportunidad en la cual encontró que el legislador incurrió en omisión legislativa de carácter relativo al dejar de eximir del pago de la cuota de compensación militar a los jóvenes bajo el cuidado y la Protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar³¹.

En esa oportunidad la Corte estimó que la inclusión de los mencionados jóvenes dentro del grupo de exentos del pago de la cuota de compensación militar reparaba una desigualdad injustificada que afectaba a estos adolescentes en medio de los cambios físicos, psicológicos, emocionales y sociales propios del período de transición entre la niñez y la adultez, cambios que debían afrontar “sin contar con una red de apoyo claramente definida y sin los recursos que les permitan solventar de manera autónoma las nuevas obligaciones y responsabilidades que trae consigo la mayoría de edad”, obligaciones entre las que se encuentra la de definir la situación militar y, “en caso de resultar exentos de la prestación del servicio militar, asumir el

pago de la cuota de compensación”, pese a carecer de capacidad contributiva y de recursos propios³².

De conformidad con el régimen aplicable, la Corte concluye que “del pago de la cuota de compensación militar se encuentran excluidas las personas en condiciones de debilidad económica, de manera que no se produce la afectación de aquellos grupos de la población para los cuales la reducción de los ingresos puede tener el mayor impacto en lo relativo a la satisfacción de sus necesidades personales, familiares o domésticas”³³.

En los considerandos del Decreto 687 de 2017 fue consignado que la Ley 48 de 1993 “consagra las causales en las que se está exento de prestar el servicio militar, con la obligación de inscribirse y de pagar cuota de compensación militar”, siendo del caso anotar que, de acuerdo con la jurisprudencia, esta regla adoptada por el legislador es susceptible de ser modificada mediante decreto expedido al amparo del estado de excepción, en cuanto ostenta la misma jerarquía normativa³⁴.

Pasa la Corte, entonces, al análisis material de las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo que se estudia y, para el efecto, advierte que en su debido lugar hará las precisiones que correspondan a la regulación ordinaria del servicio militar y que, como lo puso de presente el Ministerio de Defensa en su intervención, en el presente caso constituye precedente la Sentencia C-672 de 2015, en la que fue analizada la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1774 de ese año, por el cual se adoptaron “medidas para permitir el ejercicio de ciertas actividades sin cumplir con la obligación de definir la situación militar” y se hizo “una exención al pago de la cuota de compensación militar”, con ocasión del estado de emergencia al que dio lugar la crisis humanitaria que se presentó en la frontera entre Colombia y Venezuela.

7.5. El control material

La Corte Constitucional realiza el control material de los decretos que se dictan en desarrollo de un estado de excepción con base en la verificación de varios requisitos derivados de la Constitución en la forma como han sido desarrollados en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Según reiterada jurisprudencia, esos requisitos son los de conexidad material, finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad y no discriminación. Procede, entonces, la Sala Plena, a la comprobación de su cumplimiento.

7.5.1. Los requisitos materiales

7.5.1.1. En relación con la conexidad material, el artículo 215 de la Constitución indica que los decretos dictados en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica “deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia” y estar destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Quienes intervinieron en representación de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario pidieron a la Corte declarar la inconstitucionalidad del Decreto 687 de 2017,

porque, en su criterio, su contenido no tiene relación directa o específica con la situación que ha generado la calamidad pública en el Municipio de Mocoa, pues las medidas que se adopten deben ser aquellas “que garanticen o impliquen suplir las necesidades básicas de esta población” y los beneficios referentes a la definición de la situación militar “no generan una mejora real” de las condiciones a las que se han visto sometidos los colombianos “afectados por esta catástrofe”.

Para resolver sobre este aspecto es importante tener en cuenta que “el examen de conexidad apunta a determinar la correspondencia entre los hechos y motivaciones invocados por el Gobierno Nacional en el texto del decreto mediante el cual se declara el estado de excepción, así como la fundamentación y las medidas adoptadas por el respectivo decreto legislativo, cuya finalidad debe apuntar única y exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”³⁵.

Al repasar las motivaciones del Decreto Legislativo 601 de 2017, declaratorio del estado de emergencia, la Corte estima relevante destacar los considerandos que a continuación se transcriben:

“2. Presupuesto valorativo

[...]

“Que la gravedad de los daños producidos en este Municipio (Mocoa) impacta también el orden económico y social de la población, porque el alud de agua, piedras y lodo causó la pérdida o la inhabilitación de las casas de cientos de colombianos, además de que destruyó sus bienes personales y recursos económicos, sin mencionar que en muchos casos inhabilitó las fuentes de subsistencia de las familias afectadas, algunas de ellas dedicadas al trabajo informal o artesanal. En este sentido, la tragedia ocurrida entre el pasado 31 de marzo y el 1º de abril tiene la capacidad de generar un problema crítico de desempleo, con fuertes consecuencias para el mercado laboral, que deben ser atendidas con medidas extraordinarias que promuevan el empleo y la generación de empresa.

[...]

“Que como resultado de los hechos acaecidos entre el 31 de marzo y el 1º de abril de 2017, es previsible que las actividades económicas de los comerciantes y empresarios de la región sufran seria afectación, alterando severamente, además del empleo, los ingresos de los habitantes, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas de aquellos y la generación de nuevas fuentes de empleo en dicha zona, como pueden ser, entre otras, las vinculadas al turismo.

[...]

“Que la avalancha también impactó negativamente el sector agropecuario, pues deterioró y destruyó viviendas rurales, afectando la productividad de las tierras de los campesinos en relación a la generación de ingresos y su hábitat. Así mismo, causó la pérdida de cultivos agrícolas, ganado, especies menores y piscicultura, y perjudicó severamente la economía de las familias del sector rural, con efectos negativos sobre sus finanzas y proyectos

productivos. La afectación de la realidad económica y social de las zonas rurales ha puesto en riesgo la seguridad alimentaria y el desarrollo económico de la región.

“Que, por otro lado, según los primeros reportes de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-Colombia y del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, hombres entre 17 y los 50 años de edad, que sufrieron los efectos de la avalancha, estarían obligados a definir su situación militar o estarían próximos a tener que hacerlo, lo que dificulta su vinculación laboral, dado que la situación militar incide en i) la posibilidad de ser objeto de sanción; ii) en el pago de la cuota de compensación militar; iii) en la posibilidad de celebrar contratos con entidades públicas y privadas; iv) en la posibilidad de ingresar a la carrera administrativa; v) en la posibilidad de tomar posesión de cargos públicos y vi) en la posibilidad de vincularse laboralmente y que las empresas que contraten sin el cumplimiento de ese requisito sean sancionadas. Por ello resulta necesario adoptar medidas especiales de orden legal que permitan integrarlos a la fuerza laboral de la ciudad.

“3. Justificación de la declaratoria del estado de excepción

“Que por las razones expuestas es necesario acudir al fortalecimiento de los mecanismos que garanticen la supervivencia de las familias que lo perdieron todo, o que sufrieron graves perjuicios con el desbordamiento de las aguas, con el fin de ofrecerles alternativas para llevar una vida digna mientras se resuelven de manera definitiva sus necesidades básicas y, a más largo plazo, de facilitarles los medios necesarios para su reincorporación a la vida en sociedad.

[...]

“b) Mercado laboral y proyectos sociales

“Que con el fin de proteger el mercado laboral, alterado por los efectos sociales del desastre, se hace necesario adoptar medidas tributarias, contractuales, crediticias, de cofinanciación o de destinación de recursos parafiscales, que contrarresten el impacto de la crisis, que disminuyan los costos transaccionales de ciertos trámites, que permitan aliviar el impacto negativo sobre los sectores productivos, que estimulen la microempresa y el emprendimiento y que faciliten la atracción de la inversión nacional y extranjera directa en el municipio.

“Que con la misma finalidad, dadas las consecuencias desfavorables que se derivan de no definir la situación militar de los varones afectados por la avalancha, el Gobierno Nacional considera necesario adoptar medidas que permitan establecer exenciones para el pago de la cuota de compensación militar, el costo de la elaboración y duplicado del documento y la condonación de las multas impuestas a los infractores que no han cumplido su obligación de definir su situación militar, y que se encontraren radicados en el Municipio de Mocoa al momento de la tragedia”.

En el artículo 3º del Decreto Legislativo 601 de 2017 quedó establecido que el Gobierno Nacional adoptaría, mediante decretos legislativos, “todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos” y, desde luego, “las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto”, lo que explica que en el Decreto 687 de 2017, ahora sometido a revisión, haya adoptado algunas atinentes a la

definición de la situación militar y a la exención del pago de la cuota de compensación militar de hombres damnificados con ocasión de la emergencia y que, para ello, haya hecho remisión a la motivación del decreto declaratorio, precisando, entre otras cosas, que

“[...] la situación de vulnerabilidad de los hombres que han sido damnificados por los hechos ocurridos en el Municipio de Mocoa, justifica la necesidad de prever una exención y/o aplazamiento del servicio militar y de la cuota de compensación, para todas las víctimas del desastre natural, ya sean destinatarios de la Ley 1780 de 2016 o no, teniendo en cuenta que se vería agravada su situación, si se les exigiera el ingreso a filas o el pago de la compensación militar, el costo de la elaboración y duplicado del documento, así como, el pago de las sanciones a los infractores que no han cumplido su obligación de definir su situación militar y que se encontraran radicados en el Municipio de Mocoa al momento de la tragedia”.

Conviene precisar que la conexidad material debe ser tanto externa como interna. La primera consiste “en la verificación acerca de la relación entre la medida y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción”, en tanto que la segunda se refiere “a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente”³⁶.

En algunas ocasiones “la conexidad interna y externa están estrechamente relacionadas”³⁷, como sucede en el presente caso, ya que la expresa mención que sobre los efectos negativos que la exigencia de la definición de la situación militar o del pago de la cuota de compensación tendría en los varones afectados por la calamidad aparece en los considerandos del decreto declaratorio del estado de emergencia y ese dato ha sido retomado en la motivación del Decreto 687 de 2017 de un modo tal que es posible apreciar, con facilidad, su conexidad externa con la necesidad de impedir la extensión de los efectos de la emergencia en materia de desempleo y, simultáneamente la conexidad interna que, con total claridad, surge de un simple cotejo entre las consideraciones del decreto ahora revisado y las medidas específicas que concretan lo anunciado desde la propia declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica.

7.5.1.2. En estrecha relación con el requisito de conexidad se encuentra el de finalidad³⁸, de conformidad con el cual la Corte debe determinar si el objetivo buscado con la medida está relacionado con la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria de emergencia y/o a impedir la extensión de sus efectos”³⁹. Respecto de la crisis que origina el estado excepcional, de especial interés resulta anotar que, con frecuencia, está integrado por múltiples y diversas facetas que, al confluir, generan las condiciones que ameritan la declaración de la emergencia en cuyo desarrollo, sin embargo, el Gobierno Nacional puede atender por separado cada uno de los aspectos involucrados en la situación crítica.

De esta manera no es indispensable que en un solo decreto se tenga que proveer acerca de toda la problemática o que cada una de las medidas adoptadas en los decretos de desarrollo tenga que servir a la superación de la totalidad de las facetas que conforman la crisis, pues, como lo ha reconocido la Corte, es perfectamente viable que mediante un decreto se busque solucionar alguno de los problemas y que los restantes aspectos de la crisis puedan ser

objeto de otras tantas medidas contenidas en decretos diferentes, aunque relacionados con la misma declaración del estado de emergencia.

Así por ejemplo, al decidir sobre un decreto dictado en desarrollo de un estado de emergencia, la Corte estimó que sus dos artículos tenían “como única finalidad contribuir a la solución específica de un hecho puntual que hace parte de la crisis general que trata de conjurar el Gobierno nacional mediante el estado de excepción”⁴⁰ y, en otra oportunidad, encontró que el respectivo decreto respondía a “la necesidad de conjurar la crisis y evitar la expansión de sus efectos, específicamente en lo que toca con este decreto, en el sector del mercado laboral y de la empleabilidad”⁴¹. Lo propio acontece en lo atinente a la definición de la situación militar y a la cuota de compensación, materia respecto de la cual la Corte ya ha indicado que contribuye “a la solución de un específico aspecto, entre aquellos que componen la situación fáctica que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica”⁴².

Así pues, la verificación del requisito de finalidad debe tener en cuenta el específico aspecto abordado en el decreto que desarrolla el estado de excepción, para determinar si las medidas adoptadas están orientadas a la solución de ese aspecto.

La Corte observa que el Decreto Legislativo 687 de 2017 contiene medidas que benefician a los varones damnificados por el desastre natural que se presentó en el Municipio de Mocoa, como la posibilidad de solicitar la exención y/o el aplazamiento de la prestación del servicio militar, la exención del pago de la cuota de compensación militar, de la sanción por no inscripción y de la expedición de la tarjeta de reservista o la entrega gratuita del duplicado de la tarjeta de reservista que se haya extraviado, a fin de permitirles sortear las consecuencias desfavorables derivadas de la no definición del servicio militar y de facilitarles, por ejemplo, la celebración de contratos, el ingreso a la carrera administrativa, la posesión en cargos públicos y, en suma, el logro de una vinculación laboral que les ayude a superar las consecuencias negativas de la calamidad pública de la cual son víctimas.

En el ámbito específico del que se ocupa, el decreto examinado busca aportar una solución a las dificultades surgidas de la no definición del servicio militar, dificultades que agravan la situación de los varones afectados por la avalancha y las medidas tienen por finalidad la atención de ese aspecto que, además, fue tenido en cuenta y evaluado por el Gobierno Nacional como factor justificativo de la declaración del estado de emergencia, todo lo cual permite concluir que el Decreto 687 de 2017 satisface el requisito de finalidad.

7.5.1.3. En la jurisprudencia constitucional se ha explicado que el juicio de necesidad “apunta a determinar si la medida adoptada es necesaria para conjurar los hechos que dieron lugar al estado de emergencia o a limitar sus efectos” y, adicionalmente, se ha señalado que comprende dos facetas, una fáctica y otra jurídica. La primera de las enunciadas facetas conduce a apreciar “si el presidente incurrió en error manifiesto en la apreciación de la necesidad de la medida”, de modo que esta podría carecer “de toda vocación de utilidad para superar el estado de emergencia y/o evitar la extensión de los efectos de los hechos que la motivaron”, y la segunda faceta, también denominada juicio de subsidiariedad, se relaciona “con la evaluación acerca de la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de provisiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos

de la medida excepcional”43.

Conforme ha sido expuesto, en la motivación del decreto declaratorio del estado de emergencia se hizo constar que, según los primeros reportes oficiales, “hombres entre 17 y 50 años de edad, que sufrieron los efectos de la avalancha, estarían obligados a definir su situación militar o estarían próximos a tener que hacerlo, lo que dificulta su vinculación laboral” y que se hacía “necesario adoptar medidas especiales de orden legal que permitan integrarlos a la fuerza laboral de la ciudad”.

El carácter apremiante de las medidas adoptadas queda demostrado si se tiene en cuenta que la exigencia del ingreso a filas o de los pagos por los conceptos mencionados agravan la situación de los damnificados, pues no podrían acceder a puestos de trabajo o cumplir aquellos actos propios de la vida en comunidad cuyo ejercicio está condicionado a la definición de la situación militar.

En la motivación del Decreto Legislativo 687 de 2017 se hace referencia a un conjunto de disposiciones legales que de ser aplicadas a las personas afectadas por la situación que condujo a la declaración del estado de emergencia les acarrearía dificultades adicionales y, particularmente, en lo concerniente a su pronta ubicación laboral, lo que evidencia la necesidad de procurar soluciones excepcionales destinadas a remover las exigencias que tendrían por efecto el agravamiento de las condiciones de personas ya afectadas por el desastre natural.

Así, por ejemplo, se alude a las Leyes 48 de 1993, 1184 de 2008 y 1780 de 2016, de acuerdo con las cuales “la indefinición de la situación militar incide en: i) la posibilidad de ser objeto de sanción; ii) en el pago de la cuota de compensación militar; iii) en la imposibilidad de celebrar contratos con entidades públicas y privadas; iv) en la imposibilidad de ingresar a la carrera administrativa; v) en la imposibilidad de tomar posesión de cargos públicos; vi) en la imposibilidad de vincularse laboralmente y vii) en la posibilidad de sancionar a las empresas que contraten personal sin el cumplimiento de este requisito”.

De otra parte, lo anterior anticipa que las previsiones jurídicas ordinarias no son adecuadas para lograr los objetivos buscados mediante las previsiones excepcionales y así fue plasmado en la parte motiva del decreto sometido a control, al indicar, por ejemplo, que “a pesar de la expedición de la Ley 1780 de 2016, es necesario adoptar medidas excepcionales orientadas a que el sector de la población afectado por el desastre natural, defina su situación militar y obtenga la expedición del documento que así lo acredite, de una manera célere y eficaz, con el propósito de coadyuvar en el restablecimiento de sus derechos”.

Con un mayor grado de concreción en la referida motivación quedó consignado lo siguiente:

“Que mediante la Ley 1780 de 2016, ‘Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones’, en su artículo 2º, si bien estableció que las entidades públicas o privadas no podrán exigir al ciudadano la presentación de la tarjeta militar para ingresar a un empleo, sí es necesaria la definición de la situación militar para ejercer cargos públicos, trabajar en el sector privado y celebrar contratos de prestación de servicios como persona natural con cualquier entidad de derecho público.

“Que si bien la citada ley prevé que las personas declaradas no aptas, exentas o que hayan superado la edad máxima de incorporación a filas podrán acceder a un empleo sin haber definido su situación militar, en todo caso a partir de la fecha de su vinculación tienen un lapso de dieciocho (18) meses para definir su situación militar, con el correspondiente pago de la cuota de compensación militar y las infracciones a que haya lugar.

[...]

“Que con la expedición de la Ley 1780 de 2016, se otorgaron beneficios temporales al personal no apto, exento o que superó la edad máxima para la incorporación a filas, sin embargo esta ley no aporta una solución integral para definir la situación material de los afectados con el desastre natural, y tan solo genera una reducción en el pago de la cuota de compensación, infracción o sanción, sin contemplar en su ámbito de aplicación a las personas que siendo aptas no han definido su situación militar”.

7.5.1.4. El requisito de proporcionalidad está destinado a evaluar si existe una finalidad constitucional a cuyo logro sirvan las medidas adoptadas que, además, atendida la gravedad de los hechos que se buscan superar, deben ofrecer más beneficios que los costos impuestos a los principios constitucionales, sin que su aplicación comporte limitaciones o restricciones a otros derechos fundamentales.

Tratándose de una relación entre medios y fines que debe establecerse a propósito de un estado de emergencia económica, social y ecológica, la finalidad constitucional que se persigue tiene su fundamento en el artículo 215 de la Constitución y en la declaración del mencionado estado de excepción⁴⁴, que en esta ocasión tiene su causa en la avalancha ocurrida entre el 31 de marzo y el 1º de abril de este año en Municipio de Mocoa, desastre que afectó gravemente la vida y la integridad de las personas, sus derechos fundamentales, el ámbito económico y social en el que desenvolvían su existencia y, desde luego, el mercado laboral, la empleabilidad y, en términos generales, las condiciones de vida, situación que debe ser atendida con eficiencia para procurar el restablecimiento de las condiciones de empleabilidad, la generación de ingreso y el mejoramiento de las condiciones de vida.

Las medidas adoptadas en el Decreto 687 de 2017 sobre la definición célere de la situación militar y la exención de pagos por concepto de cuota de compensación militar, sanciones, expedición o duplicado de la tarjeta de reservista, reportan ventajas para los varones entre los 17 y los 50 años que sufrieron los efectos de la avalancha, dado que les facilitan la inserción laboral y la consiguiente generación de ingresos propios, con lo cual contribuyen, en el ámbito específico abordado en el decreto analizado, a impedir la extensión de la crisis, sin que de otro lado, se impongan sacrificios excesivos a la sociedad.

Conforme lo indicó la Corte en oportunidad precedente y en relación con medias similares a las que ahora son objeto de consideración, las ventajas son “sin duda mayores a los costos o sacrificios que la sociedad asume al implementar las medidas contenidas en este decreto”, pues consistiendo tales sacrificios o costos, “principalmente, en un menor ingreso tributario por concepto de las cuotas de compensación dejadas de cancelar y en el costo no recuperado de expedición de las tarjetas de reservista”, ellos no generan “un grave detrimento” del erario⁴⁵.

El balance entre la gravedad de los problemas que se pretenden solucionar, los beneficios que se pueden esperar de las medidas adoptadas y los costos o sacrificios ligados a su implementación, es favorable a la constitucionalidad del Decreto Legislativo 687 de 2017, el cual guarda un adecuado equilibrio entre los extremos sopesados, debiéndose apuntar, adicionalmente, que el mejoramiento perseguido con base en la facilitación de las condiciones para la actividad laboral de los varones obligados a definir su situación militar y la generación de ingresos, no se revela contrario a otros principios o derechos constitucionales ni afecta programas o proyectos en que pudieran invertirse los recursos que se dejan de recibir, de donde se deduce que las medidas establecidas no son excesivas y satisfacen el requisito de proporcionalidad.

7.5.1.5. El requisito de motivación de incompatibilidad tiene especial relación con el de necesidad en su vertiente jurídica⁴⁶ y apunta a verificar si el gobierno nacional expuso las razones por las cuales el régimen ordinario impide ofrecer una solución integral o rápida al problema que se enfrenta mediante las medidas excepcionales adoptadas⁴⁷.

Como ha sido indicado, en la motivación del Decreto 687 de 2017 se hace constar que las Leyes 48 de 1993, 1184 de 2008 y 1780 de 2016 establecen consecuencias por causa de la indefinición de la situación militar, tales como la posibilidad de imponer sanciones, generar la exigencia de pagos como el correspondiente a la cuota de compensación militar o a la imposibilidad de obtener una vinculación laboral estable en el sector público o en el privado, consecuencias estas que evidencian la insuficiencia del régimen ordinario para atender con la urgencia y la eficacia debidas las graves condiciones de los varones que, por no haber definido su situación militar antes de la avalancha, tendrían evidentes dificultades para obtener un empleo o trabajo que les permita superar los efectos desfavorables que el comentado desastre natural haya ocasionado en su existencia, integridad, derechos, posibilidades económicas y estabilidad laboral.

A fin de apreciar a la luz del criterio de motivación de incompatibilidad y de mejor manera el carácter extraordinario de las medidas adoptadas, es menester efectuar, en armonía con las consideraciones que preceden al análisis de los requisitos materiales, una breve referencia a la legislación ordinaria relativa a la definición de la situación militar. Así pues, de conformidad con lo previamente explicado, conviene reiterar ahora que, según el artículo 14 de la Ley 48 de 1993, “Todo varón colombiano tiene la obligación de inscribirse para definir su situación militar dentro del lapso del año anterior en que cumpla la mayoría de edad, requisito sin el cual no podrá formular solicitudes de exención o aplazamiento”, a lo que se agrega que “cuando se llegue a la mayoría de edad sin haberse dado cumplimiento a esta obligación, la autoridad podrá compelerlo sin perjuicio de la aplicación de las sanciones que se establecen en la presente Ley”, previsiones estas a partir de las cuales se explica que en el artículo 2º del Decreto Legislativo 687 de 2017, se haya establecido respecto de los damnificados del desastre natural de Mocoa que dentro del término de seis meses, contado a partir de su publicación, “podrá definirse la situación militar y aceptar solicitudes de exención y/o aplazamiento”.

De conformidad con el párrafo único del referido artículo 2º, los anteriores beneficios “se

aplicarán a todas las víctimas del desastre natural, sean beneficiarios o no de la Ley 1780 de 2016”, ley que tiene por objeto la generación de empleo para los jóvenes entre los 18 y 28 años de edad y en cuyo artículo 20 se prevé que “Las personas declaradas no aptas, exentas o que hayan superado la edad máxima de incorporación a filas podrán acceder a un empleo sin haber definido su situación militar”, lo que, de acuerdo con lo señalado al examinar el requisito de necesidad, no las exime de la definición de su situación militar, a lo cual deben proceder dentro del lapso de 18 meses contados desde la fecha de su vinculación laboral, siendo claro, entonces, que, sin importar que se trate de personas en el rango de edad previsto en la ley 1780 de 2016 o que hayan sido declaradas no aptas, exentas o que superen la edad máxima de incorporación, si pertenecen al grupo de los damnificados, podrán definir su situación militar y presentar solicitudes de exención y/o aplazamiento dentro de los seis meses siguientes a la publicación del Decreto 687 de 2017.

Ahora bien, el artículo 3º de la normatividad examinada contempla la exención del pago de la cuota de compensación militar y del costo de la expedición de la tarjeta de reservista, en favor de los afectados que hayan sido eximidos del ingreso a filas y sean mayores de edad hasta los cincuenta años o cumplan la mayoría de edad durante el estado de emergencia, medida esta cuyo carácter extraordinario resulta comprensible con fundamento en los artículos 27 y 28 de la Ley 48 de 1993.

Como ha sido consignado en la parte general de estas consideraciones, según la Ley 48 de 1993 en todo tiempo están exentos los limitados físicos y sensoriales permanentes, así como los indígenas que residan en su territorio y conserven su integridad cultural, social y económica, quienes no se encuentran obligados a pagar la cuota de compensación militar, mientras que otros grupos de personas, aun cuando están exentos del servicio militar, deben pagar la cuota, tal como acontece con los clérigos y religiosos, el hijo único, hombre o mujer, el hijo de padres incapacitados para trabajar o mayores de 60 años, cuando carezcan de renta, pensión o medios de subsistencia siempre que dicho hijo vele por ellos y los inhábiles relativos o permanentes.

Nótese que la medida que excepcionalmente establece el decreto Legislativo analizado coincide con la legislación ordinaria en lo que tiene que ver con el grupo de las personas que están exentas de prestar el servicio militar, pero es diferente de lo previsto en la ley 48 de 1993 en cuanto precisa que tampoco deberán pagar la cuota de compensación militar los damnificados que, adicionalmente, hayan sido eximidos del ingreso a filas, sean mayores de edad hasta los cincuenta años o cumplan la mayoría de edad durante el estado de emergencia.

En la intervención de la Universidad Santo Tomás se le solicita a la Corte condicionar la exequibilidad del artículo 3º a que se aplique la exención del pago de la cuota de compensación militar a todos los hombres víctimas de la catástrofe, sin importar si fue eximido o no de la prestación del servicio militar y al respecto la Corte considera que, conforme a las explicaciones que se acaban de efectuar en relación con los artículos 2º y 3º no hay lugar al condicionamiento solicitado.

Así las cosas, la aplicación de la legislación ordinaria acarrearía dificultades adicionales a los varones damnificados por el desbordamiento de las quebradas y los ríos en el Municipio de

Mocoa y, conforme lo manifestó el Gobierno Nacional, ni siquiera los beneficios que, en determinadas circunstancias, otorga la Ley 1780 de 2016 aportan “una solución integral para definir la situación militar de los afectados con el desastre natural”, luego es claro que el régimen ordinario impone “barreras administrativas que no permiten ofrecer una solución integral y rápida a la necesidad de atención social”⁴⁸.

7.5.1.6. De conformidad con el artículo 14 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, el requisito de no discriminación le impone a la Corte Constitucional el deber de verificar “que la medida no imponga tratos diferenciales injustificados entre las personas, especialmente por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica y otros criterios sospechosos definidos en la jurisprudencia constitucional o el derecho internacional”⁵⁰.

El análisis del Decreto Legislativo 687 de 2017 deja ver que los beneficios establecidos respecto de la definición de la situación militar aprovechan al grupo de varones entre 17 y 50 años que resultaron damnificados a causa del desastre natural acaecido en el Municipio de Mocoa, y siendo los miembros de ese conjunto poblacional los destinatarios de las medidas que buscan mejorar su grave situación, es obvio que quienes no se encuentren en tales circunstancias están obligadas a definir su situación militar de acuerdo con la normatividad ordinaria al efecto establecida.

Se evidencia así la existencia de un trato diferenciado entre los beneficiados por las medidas adoptadas al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica, y los varones también obligados a definir su situación militar que no fueron afectados por la avalancha, quienes deberán acatar la legislación vigente y cumplir en su totalidad los deberes y obligaciones propios de la prestación del servicio militar y a su demostración, de manera que, en caso de omitirlos, tendrán que atenerse a la imposición de las sanciones previstas.

La Corte ha precisado que la obligación de definir la situación militar tiene un amplio fundamento constitucional que también se extiende al establecimiento de eximentes justificadas, como que el artículo 216 superior encarga al legislador la determinación de “las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar”. Tanto la referida obligación como las circunstancias en que caben las eximentes legalmente establecidas operan en los tiempos de normalidad que sitúan en condiciones similares a todos los varones obligados a definir la situación militar o a quienes hagan parte de los grupos que, ordinariamente y de acuerdo con la ley, se encuentran eximidos de la prestación del respectivo servicio.

Sin embargo, una eventualidad como la ocurrida entre el 31 de marzo y el 1º de abril de este año en el Municipio de Mocoa, que dio lugar a la declaración del estado de emergencia, introduce una diferencia relevante en el conjunto de obligados a definir la situación militar, porque la condición de damnificado y la urgencia de superar la crisis justifican que a los afectados se les propicien condiciones que les faciliten la reorganización de sus vidas mediante la implementación de medidas que remuevan los obstáculos que dificultan su acceso al mercado de trabajo, dificultades entre las que se encuentra la definición de la situación militar en los términos contemplados para los tiempos de normalidad.

Conforme lo precisó la Corte en otra oportunidad, “existe entonces una diferencia en el terreno fáctico, que justifica también el trato normativo diferenciado” que, además, puede

ser establecido en decretos dictados en desarrollo de un estado de emergencia, pues “resulta válido que el Gobierno Nacional, que durante los estados de excepción asume en forma así mismo excepcional y temporal el rol de legislador, pueda modificar, ampliar o restringir tal catálogo de situaciones, en cuanto lo considere útil y necesario, como parte de las medidas con las que pretende afrontar la situación excepcional sobrevenida”⁵¹.

De otra parte, al centrar la atención sobre el grupo de personas que son destinatarias de las medidas contempladas en el Decreto 687 de 2017, la Corporación reitera que es clara la aplicación de tales beneficios “a todas las personas que se encuentren en las hipótesis previstas en sus disposiciones”, por lo que tampoco en este sector las medidas son discriminatorias, ya que “apuntan a garantizar la protección que se prodiga al grupo poblacional” conformado por los varones que se encuentren “en las especiales situaciones de apremio descritas en los considerandos de este decreto”⁵².

De conformidad con lo anotado, “es así mismo notorio que todas las personas que se encuentren en tal situación podrán acceder a los beneficios descritos, sin ningún tipo de discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”⁵³, de donde se desprende que también por este aspecto está acreditado el requisito de no discriminación, debiéndose anotar, finalmente, que la referencia a los varones encuentra su justificación en la forma como ha sido establecida la obligación de definir la situación militar y de prestar el servicio correspondiente.

7.6. Conclusión

Revisados los requisitos formales y materiales con fundamento en los cuales se desarrolla el control automático de constitucionalidad de los decretos dictados en desarrollo de un estado de emergencia económica, social y ecológica, previamente declarado, la Corte concluye que el Decreto Legislativo 687 de 2017 es exequible.

En cuanto a los requisitos de forma, la Corporación comprobó que el decreto analizado (i) fue dictado en desarrollo de un estado de excepción previamente declarado, (ii) lleva las firmas del Presidente de la República y de todos los ministros, (iii) fue expedido dentro del término de vigencia del estado de emergencia y (iv) tiene una motivación que informa acerca de las razones y causas justificativas de su expedición.

Además, la Corte verificó que (i) el otorgamiento de un término de seis meses para definir la situación militar y solicitar su exención y/o aplazamiento, (ii) la exención del pago de la cota de compensación militar, de la sanción por no inscripción y de la expedición de la tarjeta de reservista, así como (iii) la entrega gratuita del duplicado de la tarjeta de reservista que se haya extraviado, son medidas que satisfacen los requisitos materiales.

En efecto, (i) el decreto tiene conexidad externa con los motivos que originaron la declaración del estado de excepción y existe conexidad interna entre las consideraciones expuestas y las medidas adoptadas, (ii) el requisito de finalidad se encuentra satisfecho, dado que las disposiciones expedidas buscan ofrecer una solución a las dificultades que, sobre todo en materia de empleabilidad, se derivan de la falta de definición del servicio militar, (iii) también se cumple el requisito de necesidad, porque desde el punto de vista fáctico, las medidas son útiles para enfrentar el problema abordado, mientras que en el plano

jurídico se comprobó que la aplicación de la normatividad que ordinariamente rige la definición de la situación militar agrava la situación de los damnificados por el desastre natural.

Adicionalmente, el Decreto 687 de 2017 (iv) atiende debidamente el requisito de proporcionalidad, puesto que las medidas en él contenidas, fuera de servir a una finalidad constitucional, ofrecen más beneficios que los costos que podrían pesar sobre otros principios constitucionales, (v) supera el requisito de motivación de incompatibilidad, ya que el Gobierno expuso razones demostrativas de que el régimen ordinario no brinda una solución integral y rápida al problema enfrentado, y (vi) satisface el requisito de no discriminación, por cuanto las medidas establecidas no imponen tratos diferenciales injustificados entre las personas.

En concordancia con lo anterior, la Corte advierte que la normatividad examinada no infringe preceptos constitucionales, ni normas integradas en el bloque de constitucionalidad o pertenecientes a tratados internacionales aplicables en los estados de excepción, como tampoco la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción.

En efecto, las disposiciones incorporadas en el decreto que ha sido objeto de análisis, no vulneran los derechos intangibles a que se refiere el artículo 4º de la Ley 137 de 1994, no incorporan medidas que suspendan garantías judiciales o derechos, respetan el Estado de Derecho, pues tampoco atentan contra el principio de separación de poderes y mantienen los derechos de los trabajadores, a lo cual cabe añadir que no riñen con otros principios constitucionales y que es limitada su vigencia en el tiempo.

Se trata, en suma, de eximir a los varones damnificados por el desastre natural obligados a definir su situación militar del cumplimiento de deberes que en condiciones de normalidad se exigen a todas las personas sobre las que pesa esa obligación. La exención pretende facilitarles la superación de algunas consecuencias derivadas del desastre, procurándoles el goce de derechos, tales como el trabajo, cuyo ejercicio se vería dificultado si la obligación de definir la situación militar y de demostrar su cumplimiento se exigiera del mismo modo como se exige a quienes no fueron afectados por los hechos que originaron la declaración del estado excepcional.

VIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y, por autoridad de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 687 de 2017, “Por el cual se adoptan medidas para definir la situación militar, se hace una exención al pago de la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (e.)

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILLÁN

Secretaria General (e.)

1 Doctor Carlos Alberto Saboya González.

2 Folio 66 del expediente de constitucionalidad.

3 Folio 64 ibíd.

4 Folio 71 del expediente de constitucionalidad.

5 Doctora Ximena Paola Remolina Castellanos.

6 Folio 117 (reverso) del expediente de constitucionalidad.

- 7 Doctor Omar Herrán Pinzón.
- 8 Folio 48 del expediente de constitucionalidad.
- 9 Folio 48 del expediente de constitucionalidad.
- 10 Doctores Rodrigo González Quintero, Camilo Guzmán Gómez, Andrés Sarmiento Lamus y Marcela Palacio Puerta.
- 11 Nicolás Gerardo Parra Zapata, Paulina Díaz Calle, María Paula Castro, Carlos Gabriel Jácome y María Paula Gutiérrez Fonseca.
- 12 Folio 84 del expediente de constitucionalidad.
- 13 Doctor Carlos Rodríguez Mejía.
- 14 Folio 113 del expediente de constitucionalidad.
- 15 Folio 106 del expediente de constitucionalidad.
- 16 Folio 18 ibíd.
- 18 El estudiante Leandro Albeiro Sanabria Coronado, “asesorado por el profesor Juan Manuel Sánchez Osorio”.
- 19 Folio 165 del expediente de constitucionalidad.
- 20 Sentencias C- 225 de 2009, C-700 de 2015 y C-723 de 2015.
- 21 Folio 139 del expediente de constitucionalidad.
- 22 Cfr. Sentencias C-742 y C-701 de 2015.
- 23 Sentencia C-621 de 2007.
- 24 Ibídem.
- 25 Ibídem.
- 26 Ibídem.
- 27 Sentencia C-388 de 2016.
- 28 Sentencia C-621 de 2007.
- 29 Ibídem. Sobre el carácter tributario de la cuota de compensación militar también puede verse la Sentencia C-600 de 2015.
- 30 Al respecto se puede consultar la Sentencia C-388 de 2016.
- 31 Sentencia C-586 de 2014.

32 Ibídem.

33 Sentencia C-388 de 2016.

34 Cfr. Sentencia C-672 de 2015.

35 Cfr. Sentencia C-671 de 2015.

36 Sentencia C-723 de 2015.

37 Ibídem.

38 Sentencia C-724 de 2015.

39 Sentencia C-732 de 2015.

40 Sentencia C-700 de 2015.

41 Sentencia C-724 de 2015.

42 Sentencia C-672 de 2015.

43 Sentencia C-723 de 2015.

44 Sentencia C-724 de 2015.

45 Sentencia C-672 de 2015.

46 Sentencia C-723 de 2015.

47 Sentencia C-701 de 2015.

48 Sentencia C-700 de 2015.

49 Sentencia C-672 de 2015.

50 Sentencia C-742 de 2015.

51 Sentencia C-672 de 2015.

52 Ibídem.

53 Ibídem.