C-672-15

Sentencia C-672/15

DECRETO SOBRE OBLIGACION DE DEFINIR LA SITUACION MILITAR Y EXENCION AL PAGO DE CUOTA DE COMPENSACION MILITAR-Medidas de excepción

EXEQUIBILIDAD DE DECRETOS DICTADOS EN DESARROLLO DE FACULTADES PROPIAS DE ESTADOS DE EXCEPCION-Competencia de la Corte Constitucional

ESTADOS DE EXCEPCION-Estado de emergencia económica, social y ecológica

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

ESTADOS DE EXCEPCION-Requisitos de forma

DECRETOS DICTADOS EN EJERCICIO DE FACULTADES EXCEPCIONALES DE ESTADOS DE EXCEPCION-Elementos materiales o de fondo

DECRETOS EXPEDIDOS DURANTE ESTADOS DE EXCEPCION-Beneficios en favor de ciudadanos colombianos varones mayores de 18 y menores de 50 años que hubieren regresado al país, procedentes de Venezuela cuyos nombres hayan sido registrados en las bases de datos

DECRETO SOBRE LA OBLIGACION DE DEFINIR LA SITUACION MILITAR Y EXENCION AL PAGO DE CUOTA DE COMPENSACION MILITAR-Juicio de conexidad

DECRETO SOBRE LA OBLIGACION DE DEFINIR LA SITUACION MILITAR Y EXENCION AL PAGO DE CUOTA DE COMPENSACION MILITAR-Juicio de finalidad

DECRETO SOBRE LA OBLIGACION DE DEFINIR LA SITUACION MILITAR Y EXENCION AL PAGO DE CUOTA DE COMPENSACION MILITAR-Juicio de necesidad

DECRETO SOBRE LA OBLIGACION DE DEFINIR LA SITUACION MILITAR Y EXENCION AL PAGO DE CUOTA DE COMPENSACION MILITAR-Juicio de proporcionalidad

DECRETO SOBRE LA OBLIGACION DE DEFINIR LA SITUACION MILITAR Y EXENCION AL PAGO DE CUOTA DE COMPENSACION MILITAR-No resulta discriminatorio por existir razones válidas que justifican la diferencia de trato

DECRETO SOBRE LA OBLIGACION DE DEFINIR SITUACION MILITAR Y EXENCION AL PAGO DE CUOTA DE COMPENSACION MILITAR-Beneficios implican existencia de trato diferenciado entre personas retornadas de Venezuela y ciudadanos colombianos varones entre 18 y 50 años

DECRETO SOBRE LA OBLIGACION DE DEFINIR SITUACION MILITAR Y EXENCION AL PAGO DE CUOTA DE COMPENSACION MILITAR-Fundamento constitucional que respalda que solo en circunstancias de verdadera excepción sea un grupo de ciudadanos eximido de ella

DECRETO SOBRE LA OBLIGACION DE DEFINIR SITUACION MILITAR Y EXENCION AL PAGO DE

CUOTA DE COMPENSACION MILITAR-Resulta válido que Gobierno Nacional durante estados de excepción asuma excepcional y temporalmente el rol de legislador para modificar, ampliar o restringir tales situaciones en cuanto lo considere útil y necesario como parte de medidas para afrontar la situación excepcional sobreviniente

DECRETO SOBRE LA OBLIGACION DE DEFINIR SITUACION MILITAR Y EXENCION AL PAGO DE CUOTA DE COMPENSACION MILITAR-Se ajusta a exigencias constitucionales propias del estado de emergencia económica, social y ecológica dentro del cual fue expedido

Referencia: Expediente RE-214

Revisión oficiosa del Decreto 1774 de 2015 "Por el cual se adoptan medidas para permitir el ejercicio de ciertas actividades sin cumplir con la obligación de definir la situación militar y se hace un exención al pago de la cuota de compensación militar"

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015)

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 todos los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En acatamiento a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, en nombre del Gobierno Nacional, remitió a esta Corporación, el 8 de septiembre de 2015, copia auténtica del Decreto 1774 de 2015, "Por el cual se adoptan medidas para permitir el ejercicio de ciertas actividades sin cumplir con la obligación de definir la situación militar y se hace un exención al pago de la cuota de compensación militar", expedido el día anterior, dentro del marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en parte del territorio nacional mediante el Decreto 1770 de 2015.

II. TEXTO DEL DECRETO OBJETO DE REVISIÓN

A continuación se transcribe el decreto objeto de revisión de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 49.628 del 7 de septiembre de 2015.

"DECRETO 1774 DE 2015

(septiembre 7)

MINISTERIO DEFENSA NACIONAL

Por el cual se adoptan medidas para permitir el ejercicio de ciertas actividades sin cumplir con la obligación de definir la situación militar y se hace un (sic) exención al pago de la cuota de compensación militar.

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 número 1770 de 2015, y

CONSIDERANDO

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

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 mediante Decreto número 1770 de 2015 fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica con ocasión de la situación humanitaria que se viene presentado en la frontera colombo-venezolana, con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que en dicho Decreto se señaló que “dadas las múltiples consecuencias que se derivan de la necesidad de definir la situación militar, resulta necesario adoptar medidas que permitan establecer excepciones a dicho régimen en beneficio de las personas que hayan ingresado al país a raíz de la crisis fronteriza”.

Que según el artículo 10 de la Ley 48 de 1993, todos los varones colombianos entre los 18 y los 50 años 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 los artículos 27 y 28 de la misma ley.

Que según información del Registro Único de Damnificados de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD), un número cercano a los tres mil hombres entre los 17 y los 50 años han ingresado al país como consecuencia de la crisis con Venezuela, entre los cuales muchos podrían estar obligados a tener que definir su situación militar o estar próximos a tener que hacerlo.

Que según la misma Ley la definición de la situación militar tiene incidencia, entre otros, en: i) la posibilidad de ser objeto de sanción o compulsión para prestar el servicio militar (artículo 14); ii) el pago de la cuota de compensación militar (artículo 22); iii) la celebración de contratos con entidades públicas (artículo 36, literal a); iv) el ingreso a la carrera administrativa (artículo 36, literal b); v) la toma de posesión de cargos públicos (artículo 36, literal c); vi) la vinculación laboral y la posibilidad de que las empresas que contraten sin el

cumplimiento del requisito sean sancionadas (artículo 37); y vii) la posibilidad de vincularse a organismos docentes de enseñanza superior o técnica (artículo 41).

Que las anteriores situaciones afectan la posibilidad de que personas deportadas, repatriadas, expulsadas o que hayan retornado al país a raíz de la crisis fronteriza, así como sus familias, puedan desarrollar un proyecto de vida y generar ingresos económicos.

Que es necesario adoptar medidas con rango de ley que eliminen de forma general las barreras que impone la necesidad de tener definida la situación militar para el ejercicio de actividades que puedan contribuir a solventar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra el referido grupo poblacional, sin perjuicio de la obligación de tener que definir su situación militar.

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 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 de 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” (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 dada la naturaleza tributaria en la modalidad de contribución especial de la cuota de compensación militar, es necesario adoptar medidas para eximir del pago de esta obligación a quienes hayan ingresado al país en condición de deportados, repatriados, expulsados o que hayan retornado a raíz de la crisis fronteriza, y que se encuentren en los registros que para tal efecto adopten las autoridades competentes.

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 que hayan ingresado o ingresen al país a raíz de la crisis fronteriza con Venezuela y que se encuentren obligados a definir su situación militar o se encuentren próximos a tener que hacerlo.

Que a partir de lo anterior, dentro de las medidas que deberán ser adoptadas para normalizar la situación de vulnerabilidad de las personas que han ingresado al país a causa de la crisis fronteriza, se encuentra la creación de una exención tributaria respecto del pago de la cuota de compensación militar, de la sanción contemplada en el literal a) del artículo 42 de la Ley 48 de 1993 y del costo de expedición de la tarjeta de reservista.

Que según han reportado los distintos medios de comunicación y las entidades competentes, dadas las condiciones estrepitosas en las que las personas han ingresado al país a raíz de la crisis fronteriza, se ha detectado que muchos han abandonado o extraviado sus documentos, entre ellos la tarjeta de reservista, la cual, según el artículo 30 de la Ley 48 de 1993, “es el documento con el que se comprueba haber definido la situación militar”, cuyo costo se encuentra definido en el artículo 9o 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 de la crisis fronteriza, es necesario adoptar medidas que garanticen la expedición de su duplicado.

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. CAMPO DE APLICACIÓN. Para determinar los beneficiarios de las medidas adoptadas en el presente decreto se tendrán en cuenta las bases de datos de deportados, repatriados, expulsados o que hayan retornado al país a raíz de la crisis fronteriza con Venezuela, que para tal efecto adopten las autoridades competentes.

ARTÍCULO 2o. ELIMINACIÓN DEL REQUISITO DE TENER DEFINIDA LA SITUACIÓN MILITAR O DE PRESENTACIÓN DE LA TARJETA DE RESERVISTA. Durante el tiempo que dure el estado de emergencia, elimínase el requisito de tener definida la situación militar o de presentación de la tarjeta de reservista para las personas señaladas en el artículo 1° del presente Decreto, en especial respecto de los casos consagrados en los siguientes artículos de la Ley 48 de 1993 y las disposiciones que los adicionen, sustituyan o modifiquen: 14 en lo que tiene que ver con la posibilidad de ser compelido; 36 literales a), b) y c); 37; y 41 literal h). Lo anterior sin perjuicio de la obligación de tener que definir la situación militar.

ARTÍCULO 3o. 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, de la sanción señalada en el literal a) del artículo 42 de la Ley 48 de 1993 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 1o. Los beneficios consagrados en el presente artículo no serán extensivos a las personas que previo a la declaratoria del estado de emergencia ya hubieren sido inscritos, ni tampoco a quienes se inscriban durante el periodo de emergencia e incumplan con las obligaciones contempladas en la Ley 48 de 1993, ni aquellas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

PARÁGRAFO 2o. 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 la zona fronteriza o en su actual lugar de residencia.

ARTÍCULO 4o. 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 5o. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 7 de septiembre de 2015.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior,

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS.

El Ministro del Interior, encargado de las funciones del

Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores,

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA.

El Ministro de Justicia y del Derecho,

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.

El Ministro de Trabajo,

LUIS EDUARDO GARZÓN.

El Ministro de Minas y Energía,

TOMÁS GONZÁLEZ ESTRADA.

La Ministra de Comercio, Industria y Turismo,

CECILIA ÁLVAREZ-CORREA GLEN.

La Ministra de Educación Nacional,

GINA PARODY D'ECHEONA.

El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

GABRIEL VALLEJO LÓPEZ.

El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio,

LUIS FELIPE HENAO CARDONA.

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

DAVID LUNA SÁNCHEZ.

La Ministra de Transporte,

NATALIA ABELLO VIVES.

La Ministra de Cultura,

MARIANA GARCÉS CÓRDOBA"

III. TRÁMITE

Mediante auto del 22 de septiembre de 2015, el Magistrado sustanciador asumió el conocimiento del proceso de la referencia, ordenó la fijación del mismo en la Secretaría de la Corte, para permitir la participación ciudadana, y dio traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS

Dentro del término de fijación en lista, y atendiendo a la comunicación librada por la Secretaría General de esta corporación, se recibieron los siguientes escritos:

4.1. De la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

Esta dependencia solicitó a la Corte declarar exequible el Decreto Legislativo 1774 de 2015, por superar, en su concepto, los aspectos formales y materiales que comprende el control que corresponde cumplir a esta Corte.

Esta interviniente comenzó por recordar los alcances y límites de los poderes que el Presidente puede ejercer durante los estados de excepción y las características del control de constitucionalidad aplicable a los decretos expedidos en desarrollo de tales facultades, dentro del marco de las normas constitucionales, la Ley 137 de 1994, Estatutaria sobre la materia y los tratados internacionales pertinentes[1].

Seguidamente se refirió a los requisitos formales aplicables a estos decretos, y explicó cómo el Decreto 1774 de 2015 los cumple en su totalidad, entre ellos el de haber sido expedido en desarrollo de las facultades del estado de emergencia[2], dentro del tiempo de duración del mismo[3], contar con una adecuada motivación, y estar firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros.

En cuanto a los requisitos de fondo, señaló que también se cumplen a cabalidad, pues las medidas que a través de este decreto se adoptan responden de manera efectiva a uno de los principales problemas reseñados en el Decreto 1770 de 2015, como son las dificultades que la población repatriada de Venezuela enfrentaría, principalmente en lo atinente a su inserción laboral, como resultado de los deberes relacionados con la definición de la situación militar, las restricciones derivadas del incumplimiento de tales deberes, así como las sanciones que podrían afrontar quienes no hubieren adelantado esos trámites o los empleadores que los vinculen en tales condiciones, lo que a su turno agravaría la situación social y humanitaria en los municipios de la zona de frontera. Explicó detalladamente que en tales circunstancias, el Decreto 1774 de 2014 cuya constitucionalidad se analiza, llena adecuadamente los criterios requeridos por la legislación estatutaria pertinente y por la jurisprudencia de este tribunal.

En esta línea, y después de transcribir el contenido de este decreto, observó que el mismo supera sin dificultades: el juicio de conexidad, pues el problema que se busca conjurar fue expresamente mencionado en los considerandos del Decreto 1770 de 2015 como uno de aquellos que urgía solucionar, mediante la declaratoria del estado de emergencia económica y social; el juicio de finalidad, pues las medidas adoptadas están directamente enfocadas a superar tal situación; el juicio de necesidad, pues tal como se explicó en la motivación de ambos decretos, para la inserción laboral de los ciudadanos deportados y repatriados y para la generación de ingresos en beneficio de sus familias, resulta necesario remover las barreras relacionadas con la definición de la situación militar y el incumplimiento de tal obligación por parte de muchos de los varones retornados[4]; el juicio de proporcionalidad, pues la gravedad de los problemas que se busca solucionar con la declaratoria del estado de emergencia y el volumen de personas afectadas por ellos, así como el beneficio que con estas medidas obtendrán, justifican con creces su adopción; y el juicio de incompatibilidad, pues los deberes, consecuencias y sanciones relacionados con la definición de la situación militar, que frente al caso concreto se erigen en barreras para la generación de empleos para los varones retornados de Venezuela en las circunstancias ya

conocidas, se derivan de la existencia de disposiciones legales claramente identificadas, cuya aplicación para el caso concreto puede ser evitada a través de las medidas adoptadas dentro del marco del estado de emergencia económica y social.

4.2. Del Ministerio de Defensa Nacional

Este Ministerio intervino por conducto de su Director de Asuntos Legales, quien previo un extenso análisis de la jurisprudencia de esta corporación y de los tratados internacionales aplicables al ejercicio de las facultades de estados de excepción por parte del Presidente de la República, defendió la constitucionalidad del Decreto 1774 de 2015, siguiendo la misma línea de argumentación empleada por la representante de la Presidencia de la República.

En efecto, señaló que en el presente caso se reúnen los requisitos tanto formales como de fondo, necesarios para declarar la exequibilidad del decreto ahora sometido a control automático. En relación con los segundos, indicó que el Decreto 1774 de 2015 cumple plenamente los requisitos de conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad, en sustento de lo cual realizó amplias citas de las disposiciones que lo integran, así como de diversas decisiones de esta corporación en torno a la naturaleza de la cuota de compensación militar y a las circunstancias en que los ciudadanos pueden, según la Constitución, ser eximidos de su pago.

4.3. Del Ministerio del Trabajo

Este Ministerio intervino a través del Director de su Oficina Asesora Jurídica, igualmente para solicitar que se declare exequible el Decreto 1774 de 2015.

Después de rememorar la naturaleza de las estados de excepción, y la de las facultades que dentro de él se reconocen al Presidente de la República, señaló que este decreto se encuadra claramente dentro de los objetivos planteados en aquel por el cual se declaró el estado de emergencia en los municipios de la zona de frontera, así como en las acciones emprendidas por ese Ministerio para contribuir a aliviar la problemática social y humanitaria que ellos afrontan.

De manera específica se refirió a la situación de los hombres entre 17 y 50 años de edad que hacen parte del grupo de deportados y/o personas retornadas, que, de conformidad con las normas vigentes, particularmente, la Ley 48 de 1993, deberían definir su situación militar para poder aspirar a un empleo formal, así como las dificultades y costos económicos que ello representa para quienes se encuentran en tal situación. Así las cosas, y vista la contribución que la parcial flexibilización de estos requisitos puede tener en la efectiva posibilidad de reinserción laboral de los retornados, concluye que la norma analizada se ajusta a los objetivos del estado de emergencia vigente en los municipios de frontera y debe ser declarada exequible.

V. INTERVENCIÓN DE ENTIDADES PRIVADAS

Con posterioridad al vencimiento de la fijación en lista, presentaron sendos escritos, así mismo avalando la exequibilidad de este decreto, la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia y la Federación Colombiana de Municipios.

La primera de estas organizaciones respaldó su pedido en un extenso estudio del derecho a la igualdad y el test de proporcionalidad, así como de las medidas que conforme ha enseñado esta Corte, deben implementarse a favor de las personas desplazadas, a partir de lo cual concluyó que, no solo resultan válidas las medidas adoptadas por el Decreto 1774 de 2015, sino que éste debe ser declarado condicionalmente exequible, en el entendido de que también beneficien a otros varones entre 17 y 50 años que sin haber residido en Venezuela y sido deportados, demuestren haber residido en la zona de frontera tan gravemente afectada por los problemas sociales derivados de la deportación masiva y del también masivo retorno voluntario de antiguos inmigrantes.

Por su parte, la Federación Colombiana de Municipios destacó que en razón a las graves circunstancias que viven las familias retornadas y la importancia de que sus miembros productivos puedan conseguir un empleo digno, no podría hablarse de discriminación al no ofrecerse beneficios semejantes a los establecidos en este decreto a las demás personas, varones de esas mismas edades, que no atraviesen por esas particulares circunstancias, pues es evidente que se trata de situaciones notoriamente diferentes.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto Nº 05981 presentado ante la Secretaría General de esta corporación el 13 de octubre de 2015, el Procurador General solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto 1774 de 2015.

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 a cabalidad con los requisitos formales que resultan aplicables, como son el haberse expedido en ejercicio de las facultades propias del estado de excepción y dentro del término de su vigencia, la debida motivación, y la firma del Presidente y de todos sus ministros.

Seguidamente, y tomando como punto de partida las consideraciones vertidas por esta Corte en la sentencia C-218 de 2011, la vista fiscal recuerda que las medidas que se adopten durante los estados de excepción deben estar directa y exclusivamente encaminadas a solucionar los problemas que dieron lugar a tal declaratoria, para lo cual deben superar los juicios de conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad e incompatibilidad, los que, en su concepto, se cumplen con suficiencia en el presente caso.

Para arribar a esta conclusión, el Procurador General examinó con detalle cada una de las disposiciones que integran el Decreto 1774 de 2015, encontrando que, en efecto: i) las medidas adoptadas buscan responder a uno de los principales problemas reseñados al momento de declarar el estado de emergencia económica y social, mediante el Decreto 1770 de 2015; ii) tales medidas resultan adecuadas para afrontar el problema que afecta a muchos de los retornados, consistente en la dificultad o imposibilidad de acceder a un empleo, por el hecho de no haber cumplido las obligaciones relacionadas con la definición de la situación militar, o tener pendientes sanciones relacionadas con el incumplimiento de tales deberes; iii) la efectiva solución de este problema resulta útil para ayudar a aliviar la situación de crisis social y humanitaria que se vive en los municipios de la frontera entre

Colombia y Venezuela a raíz del masivo regreso de un numeroso grupo de ciudadanos colombianos que residían en el país vecino, muchos de los cuales fueron deportados o expulsados, y otros decidieron regresar al país, de manera más o menos voluntaria; iv) el decreto no afecta ni extingue la obligación de definir la situación militar, puesto que únicamente pretende facilitar la reinserción laboral de las personas afectadas, que en otras circunstancias podría verse entorpecida por la existencia de estos deberes y de las sanciones por su incumplimiento, pero deja en claro que ello opera "sin perjuicio de la obligación de tener que definir la situación militar"; v) el decreto acotó debidamente la población beneficiaria de tales medidas, de tal manera que no exista peligro de aprovechamiento de las ventajas en él establecidas por parte de personas que no se encuentren en la situación de emergencia que se pretende afrontar.

A partir de las anteriores consideraciones, el Procurador General concluyó solicitando a la Corte que declare la exequibilidad de este decreto.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la exequibilidad de los decretos dictados en desarrollo de las facultades propias de los estados de excepción, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 215 (parágrafo) y 241 numeral 7º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

2. De los estados de excepción y particularmente del estado de emergencia económica, social y ecológica

Dado que el Decreto cuya constitucionalidad se examina fue expedido en ejercicio de facultades excepcionales, más concretamente dentro del marco de los llamados estados de excepción, resulta pertinente, antes de emprender su análisis, recordar los supuestos que determinan y delimitan el ejercicio de tales facultades.

Los estados de excepción son un concepto genérico que engloba las distintas respuestas institucionales previstas por la Constitución frente a todas aquellas situaciones en las que los Gobiernos, ante la apremiante necesidad de afrontar problemas sociales, económicos, de convivencia ciudadana o de otro tipo, tanto graves como sobrevinientes, advierten además la insuficiencia de los mecanismos de los que, de ordinario, ellos disponen para cumplir sus responsabilidades. Por esa razón, los llamados estados de excepción usualmente suponen la suspensión o modificación de alguna parte de la normatividad fundamental del Estado, y la activación de poderes o facultades que de ordinario no existen, todo ello dentro de los límites trazados de antemano por la propia Constitución, la que, además, suele prever el ejercicio de controles o contrapesos, así mismo extraordinarios, para prevenir los excesos, abusos o desafueros que de otro modo podrían presentarse, so pretexto de la necesidad de corregir los graves problemas acaecidos.

En el caso colombiano, esta institución suele asociarse con la antigua figura del estado de sitio, prevista desde la Constitución de 1886, que desde entonces fue frecuentemente aplicada, y que se caracterizaba por la posibilidad de que el Gobierno ejerciera función

legislativa mediante la expedición de decretos con fuerza de ley, con la capacidad de suspender las normas legales vigentes que de alguna forma estorbaran o impidieran la solución de los problemas sobrevenidos, lo que además solía traer consigo la posibilidad de limitar, en mayor o menor medida, algunos de los derechos ciudadanos. Sin embargo, más de 80 años después, dentro de la reforma constitucional de 1968, y precisamente ante el rutinario y excesivo uso de aquella figura frente a todo tipo de situaciones, lo que usualmente aparejaba la ya referida restricción de los derechos ciudadanos, se creó como una posibilidad diferenciada, el mecanismo del estado de emergencia, fuente de la norma cuya constitucionalidad ahora se analiza, sujeto a reglas específicas, entre ellas la vigencia no limitada de los decretos con fuerza de ley que para afrontar la situación se expidieran. La misma reforma introdujo también el control automático de constitucionalidad de los decretos dictados al amparo de una y otra figura, que desde 1945 procedía solo previa demanda ciudadana, y desde 1960 por solicitud mayoritaria del Congreso.

Posteriormente, la Constitución de 1991 estableció, precisamente bajo la genérica denominación de estados de excepción, tres distintas y posibles especies, los estados de guerra exterior (artículo 212), conmoción interior (213) y emergencia económica, social y ecológica (215), al tiempo que creó controles y restricciones adicionales al uso de estas figuras, cuya recurrente y en veces ineficaz utilización, ha sido históricamente considerada como una de las principales razones del desprestigio y progresivo decaimiento de la anterior Constitución. Algunos de los cambios más importantes tuvieron que ver con el señalamiento de lapsos máximos de duración de estas situaciones y con la necesidad de que se dictara una ley estatutaria que precisara el alcance de las facultades del Gobierno Nacional frente a cada una de esas hipótesis, requerimiento que se cumplió poco tiempo después con la expedición de la Ley 137 de 1994. Estas nuevas restricciones reafirman que se trata de potestades estrictamente regladas, que deben ejercerse con claro sentido de finalidad, y solo en la medida que resulte indispensable para contribuir a la solución de la crisis que dio lugar a declarar el estado excepcional.

De otra parte, es necesario destacar que a través del ejercicio del control automático de constitucionalidad sobre todos los decretos dictados en tales situaciones, esta corporación ha contribuido también al mejor acotamiento y uso responsable de tales facultades. Uno de los principales cambios frente al control antes ejercido por la Corte Suprema de Justicia consistió en la decisión de conocer de fondo sobre el decreto por el cual el Gobierno Nacional declara los estados de excepción[5], que hasta entonces solo era objeto de control formal, al considerar que el juez constitucional no debía inmiscuirse en decisiones que por su carácter político solo correspondía tomar al Presidente de la República.

En desarrollo de esta nueva línea jurisprudencial, y particularmente durante los primeros años de vigencia de la nueva Constitución, esta Corte declaró inexequibles varios estados de excepción decretados por el Gobierno Nacional, al considerar que no concurrían las razones que el texto superior exige para adoptar tal determinación[6], escenario en el cual han devenido inexequibles la totalidad de las medidas adoptadas en desarrollo de tales facultades. En el mediano plazo, ello ha conducido a un uso más cuidadoso y menos frecuente de los estados de excepción por parte del Gobierno Nacional.

Además de ello, la Constitución prevé también la posibilidad de que el Congreso ejerza, de

diversas maneras, un activo control político frente al ejercicio de estas facultades. Para ello, los artículos 214 y 215 superiores advierten de manera expresa que la declaratoria de los estados de excepción en modo alguno afecta el normal funcionamiento de los distintos poderes y órganos del Estado, y particularmente del Congreso de la República. Más allá de esto, en los tres casos, la Constitución ordena que si al momento de declararse el estado de excepción, el Congreso no se encontrare en sesiones ordinarias, se reúna en forma inmediata con el específico objetivo de examinar las medidas adoptadas, y en general, el uso que el Gobierno hubiere hecho de estas facultades. Por último, la carta política es expresa en señalar que el Congreso podrá en todo tiempo derogar o modificar las medidas adoptadas mediante las facultades de los estados de excepción, lo que resulta particularmente relevante en el caso de los estados de emergencia, en los que las normas adoptadas tienen vigencia indefinida en el tiempo.

3. Criterios y parámetros de control constitucional de los decretos expedidos durante los estados de excepción

A partir de los elementos que vienen de reseñarse, el control automático de constitucionalidad atribuido a esta corporación, se ejerce con estricta sujeción a los preceptos superiores, estatutarios y de los tratados internacionales que resulten relevantes. Desde sus inicios, esta corporación ha sido celosa y exigente en esta materia, al considerar el carácter excepcional de estas facultades, el riesgo de restricción de los derechos ciudadanos o de cualquier otra extralimitación que ellas comportan, y la necesidad de diferenciar plenamente la función asignada a cada uno de los órganos constituidos. Este control incluye el estudio de los aspectos puramente formales, relativos a la expedición de cada decreto, así como el análisis de su materia o contenido específico, el cual no podrá contrariar el contenido de la Constitución, ni el de las demás disposiciones aplicables.

Procede a continuación la Sala a recapitular tales criterios, así como a determinar si el Decreto 1774 de 2015 se ajusta a ellos:

3.1. Requisitos de forma

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, los decretos de estados de excepción deben cumplir cuatro distintos requisitos de forma, a saber:

3.1.1. Que el decreto que se examina haya sido dictado en desarrollo del decreto que declara el estado de excepción, y en uso de las facultades en él conferidas: este criterio se cumple sin dificultad, pues el Decreto 1774 de 2015 se expidió en desarrollo del Decreto 1770 de la misma anualidad y, expresamente, en ejercicio de las referidas facultades. De otra parte, la conexidad temática entre tales decretos es totalmente clara, pues el primero aborda y busca remediar una de las problemáticas planteadas en sus considerandos por el segundo, que, como se sabe, es la relativa al obstáculo que las obligaciones atinentes a la definición de la situación militar suponen para la nueva vinculación laboral de las personas retornadas.

3.1.2. Que el mismo decreto haya sido dictado dentro del término señalado por el decreto que declaró el estado de excepción: este requisito se llena también, por cuanto el Decreto

1770 de 2015 precisó que el estado de emergencia tendría una duración de treinta (30) días calendario, el que teniendo en cuenta su fecha de expedición, duraría hasta el 6 de octubre de 2015. Por su parte, el Decreto 1774 que ahora se analiza se expidió el 7 de septiembre del presente año, esto es, el mismo día en que se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, y, por ende, dentro del término en él establecido.

3.1.4. Que el decreto legislativo haya sido debidamente motivado, criterio que aparece igualmente cumplido, pues el Decreto 1774 de 2015 expone en veinte considerandos los hechos que constituyen el problema que se busca solucionar, la forma en que la vigencia de ciertas normas legales agudiza el referido problema, y algunas de las consideraciones por las cuales, en concepto del Gobierno, resultarían válidas las medidas en él contenidas.

Así las cosas, encuentra la Sala que se llenan sin dificultad los requisitos de carácter formal de cuyo cumplimiento depende la exequibilidad del Decreto 1774 de 2015.

3.1.5. Antes de proseguir, debe mencionarse además que mediante la sentencia C-670 del 28 de octubre de 2015, este tribunal declaró la exequibilidad del Decreto 1770 de 2015, por el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, en desarrollo del cual se expidió el decreto que ahora se revisa. En tal medida, al haberse encontrado conformes a la Constitución las facultades con base en las cuales se expidió el Decreto 1774 de la misma fecha, puede la Corte proceder a adelantar el estudio de fondo en torno al contenido de este decreto.

3.2. Elementos materiales o de fondo

3.2.1. Como primero y esencial criterio de validez constitucional de los decretos dictados en ejercicio de las facultades excepcionales, es evidentemente necesario que su contenido no infrinja en modo alguno las disposiciones del texto superior, ni aquellas otras a las que por extensión se atribuye jerarquía equivalente, o constituyen también parámetro de constitucionalidad aplicable, como son para el caso las normas de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y los tratados internacionales aplicables al tema de los estados de excepción.

En segundo término, de manera precisa exige la Constitución que todas las medidas adoptadas se enfoquen, de manera exclusiva, en la solución del(los) problema(s) que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y a prevenir la extensión de sus efectos. Siendo esta la razón que justifica el uso de los referidos poderes extraordinarios, es entonces indispensable que todas las medidas que en desarrollo de ellos se expidan, apunten, de manera específica, a esta finalidad.

En tal perspectiva, además de no existir oposición entre su contenido y la preceptiva constitucional, y de no desconocerse ninguno de los derechos intangibles listados en al artículo 4º de la Ley 137 de 1994, a partir de los criterios planteados por esta última norma, en particular en sus artículos 9º a 14, la jurisprudencia de esta corporación ha señalado que el contenido del decreto debe superar varios juicios o pruebas, a partir de las cuales se demuestra o acredita esa directa y exclusiva relación con los problemas que se busca superar, concretamente los de conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad y motivación de incompatibilidad, además del criterio de no discriminación.

3.2.2. Con el propósito de aplicar los indicados criterios, debe entonces examinarse el contenido del Decreto que en este caso estudia la Corte, el cual consta de cinco artículos, incluyendo el último, relativo a su vigencia, los cuales están precedidos de veinte considerandos justificativos de las medidas adoptadas. Esas cuatro disposiciones versan sobre los siguientes temas:

Campo de aplicación (art. 1º), que para efectos de determinar los beneficiarios de las medidas contenidas en este decreto remite a "las bases de datos de deportados, repatriados, expulsados o que hayan retornado al país de la crisis fronteriza con Venezuela, que para tal efecto adopten las autoridades competentes".

Eliminación del requisito de tener definida la situación militar o de presentación de la tarjeta de reservista (art. 2º), beneficio que se establece en favor de las personas señaladas en el artículo anterior, y que regirá únicamente por "el tiempo que dure el estado de emergencia". Esta regla implica, para tales casos, excepción a los mandatos contenidos en varias disposiciones de la Ley 48 de 1993, que el mismo decreto identifica.

Exención del pago de la cuota de compensación militar, de la sanción por no inscripción y del costo de expedición de la tarjeta de reservista (art. 3º), también como excepción a lo establecido en la Ley 48 de 1993. En este caso la población beneficiaria serán las personas incluidas en las bases de datos a que alude el artículo 1º que hayan sido excluidas del ingreso a filas y que sean mayores de dieciocho años pero menores de cincuenta, edad en que conforme a lo previsto en la misma ley, cesa la obligación militar de los varones colombianos. Este artículo tiene además dos parágrafos aclaratorios, uno sobre personas que no tendrán derecho a gozar de este beneficio y otro sobre la obligación que las autoridades de reclutamiento tendrán de facilitar el desarrollo de estos trámites en las instalaciones militares existentes en el lugar de residencia del interesado, aun cuando éste ya no fuere la zona fronteriza con Venezuela, sino algún otro lugar del país, al haber migrado internamente después de su regreso.

Entrega gratuita de un duplicado de la tarjeta de reservista (art. 4º), beneficio que aplica para las personas definidas en los términos del artículo 1º de este decreto que habiendo obtenido en el pasado este documento, lo hubieren extraviado.

Así las cosas, el contenido de este decreto puede sintetizarse como sigue: se establecen tres distintos beneficios en favor de los ciudadanos colombianos, varones mayores de 18 años y menores de 50 que hubieren regresado al país procedentes de Venezuela en desarrollo de la situación descrita en el Decreto 1770 de 2015, cuyos nombres hayan sido registrados en las bases de datos a que se refiere el artículo 1º de este decreto. Esos beneficios son: i) la exención, por el tiempo que dure el estado de emergencia, de la obligación de demostrar el cumplimiento del deber de definir la situación militar así como de la necesidad de presentar la tarjeta de reservista; ii) la exención del pago de la cuota de compensación militar, de la sanción por no inscripción y del costo de expedición de la referida tarjeta, y iii) el derecho a la expedición gratuita de un duplicado de la tarjeta de reservista expedida en el pasado y que se hubiere extraviado.

3.2.3. Revisados tales contenidos, y en aplicación del primer criterio de validez constitucional a que atrás se hizo referencia, esto es, la eventual contrariedad entre las

medidas del estado de emergencia y una o más normas superiores específicas, de manera general, observa la Sala que no existe tal oposición, pues ninguna de sus disposiciones desconoce o vulnera, de manera directa, preceptos de tal naturaleza. Sin embargo, a efectos de ratificar esta conclusión, la Corte encuentra oportuno hacer expresa referencia a la relación existente entre tales mandatos y el artículo 216 de la carta, que da expreso fundamento constitucional a las obligaciones de las que en este caso se exime a los ciudadanos retornados.

El deber de definir la situación militar, y la necesidad de demostrar el cumplimiento de tal deber mediante la presentación de la tarjeta de reservista derivan directamente del contenido del artículo 216 de la Constitución Política, cuyo segundo inciso establece 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". Dentro de la misma norma, el siguiente inciso (tercero) precisa también que "La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo".

Así las cosas, existe un deber específico, en cabeza de los ciudadanos colombianos, en el sentido de participar, mediante la figura del servicio militar obligatorio, o con posterioridad a ello bajo otras reglas y criterios, en las acciones propias de las Fuerzas Armadas de la República, que según establece el subsiguiente artículo 217 tienen como finalidad primordial "la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional". Sin embargo, la propia Constitución previó la posibilidad de establecer excepciones a esta regla, bajo la condición de que ellas fueran desarrolladas por la ley.

Con el propósito de regular estos temas se expidió la Ley 48 de 1993, que establece en detalle las condiciones para la prestación del servicio militar obligatorio, incluyendo la obligación de definir la situación militar, el momento en que ello debe hacerse y los mecanismos y formalidades aplicables, y en desarrollo de lo expresamente previsto en la norma superior antes transcrita, las situaciones y circunstancias que eximen de ese deber. Esta ley desarrolló también la llamada cuota de compensación militar y estableció las reglas que determinan quiénes están obligados a su pago y quiénes estarán exentos. Años después, la Ley 1184 de 2008 reguló de manera más detallada lo concerniente a la cuota de compensación militar y estableció las reglas para su liquidación.

Ahora bien, dado que la misma norma superior defiere a la ley la regulación de estos temas, incluyendo el señalamiento de eventuales excepciones al deber de integrarse a las Fuerzas Armadas establecido en la Constitución, se entiende que las medidas adoptadas durante los distintos estados de excepción, que ostentan esa misma jerarquía normativa, podrían también, dentro del marco aplicable a cada uno de ellos, modificar las reglas que al respecto hubiere trazado el legislador. En esa medida, en lo que atañe apenas a la posibilidad de abordar este tema, resulta válido que las normas del estado de emergencia declarado mediante el Decreto 1770 de 2015, hubieren introducido modificaciones y/o excepciones a los contenidos desarrollados por ley.

3.2.4. En segundo lugar, constata la Corte que ninguna de las disposiciones que integran

este decreto implica vulneración de alguno de los derechos intangibles listados en el artículo 4º de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y en el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, como son, entre otros, el derecho a la vida y la integridad personal, el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos, la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación, la libertad de conciencia, la libertad de religión, el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal, el derecho a elegir y ser elegido, el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles, o el derecho al habeas corpus.

Antes bien, resalta la Corte que, lejos de limitar alguno de esos derechos, las disposiciones de este decreto eximen a las personas retornadas de varios deberes que, de ordinario, pesan sobre la generalidad de los ciudadanos, con el propósito de facilitarles el ejercicio de otros derechos que, según aparece, sería posiblemente estorbado por las particulares circunstancias que ellos afrontan, principalmente el derecho al trabajo en todas sus distintas modalidades, pero también otros, como el derecho a la educación, al libre desarrollo de la personalidad o la posibilidad de generar ingresos y de brindar protección a sus familias. En esta medida, no existe objeción a este respecto frente al contenido del decreto que se examina.

3.2.5. Ahora bien, en cuanto a la evaluación de los criterios que conforme a lo previsto en la ley estatutaria y la jurisprudencia de esta corporación, deben observar las normas o disposiciones que conforman estos decretos, esta Sala Plena considera:

Como primera medida, se supera, sin lugar a dudas, el llamado juicio de conexidad, según el cual las medidas adoptadas solo podrán considerarse válidas en cuanto apunten, de manera exclusiva, a la solución de los problemas cuya ocurrencia justificó la declaratoria del estado de excepción. Encuentra la Corte que este criterio concurre con total certitud en este caso, pues el tema de la definición de la situación militar de los varones de edades entre 17 y 50 años fue expresamente mencionado como uno de los factores problemáticos que dificultarían la reinserción laboral de las personas retornadas[7], y que junto con otros hechos y circunstancias, debería ser afrontado como parte de las soluciones que el Estado colombiano ofrecería ante la situación relacionada con las deportaciones y el retorno forzoso de un alto número de ciudadanos previamente residentes en Venezuela. Así las cosas, dado que el Decreto 1774 de 2015 y la totalidad de las disposiciones que lo integran tienen por único objeto ofrecer alternativas de solución a esta específica problemática, estima la Sala que se encuentra debidamente acreditado ese criterio de conexidad.

En sentido semejante, constata la Corte que el decreto examinado aprueba también el llamado juicio de finalidad, pues las medidas en él contenidas tienen como único propósito el de contribuir 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. Al examinar su contenido, resulta evidente que ninguna de estas disposiciones persigue algún otro propósito distinto al indicado. Por esta razón, observa la Corte que se

llena, también sin dificultad, este segundo criterio.

En tercer lugar, concurre también el llamado juicio de necesidad, a través del cual se acredita la urgencia o apremio que en su momento existía por adoptar las medidas que el decreto establece, como mecanismo de solución a uno o más de los problemas que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como la imposibilidad de lograr el mismo objetivo con medidas diferentes y, en lo posible, menos gravosas que las acordadas. En este caso, el indicado criterio de necesidad se encuentra satisfecho por cuanto, según se explica en los considerandos del referido Decreto 1774 de 2015, existe un conjunto de disposiciones legales[8] cuya aplicación frente a las personas afectadas por la situación que ameritó la declaratoria de emergencia, crea dificultades adicionales para su pronta ubicación laboral, una de las soluciones que se busca ofrecer a las personas retornadas, y que en tal medida se constituye en uno de los objetivos que deben alcanzarse con el desarrollo de este estado de excepción. Por estas razones, para la Corte es claro que las provisiones adoptadas a través del decreto examinado pueden catalogarse como necesarias, por lo cual se satisface el indicado criterio.

En lo atinente al juicio de proporcionalidad, este se relaciona con el correcto balance que pueda lograrse entre la gravedad de los problemas que con las medidas de excepción se pretende solucionar, los logros o ventajas que de manera global se alcanzan con su expedición, y los costos, sacrificios o dificultades que por efecto de ellas se generen o asuman.

En el presente caso, también aparece claro que las acciones adoptadas superan este criterio, pues los beneficios que se ofrecen a un importante número de ciudadanos[9] que atraviesan graves dificultades a raíz de su forzado retorno, son de gran magnitud e importancia en cuanto facilitan su inserción laboral y la generación de ingresos propios, ventajas sin duda mayores a los costos o sacrificios que la sociedad asume al implementar las medidas contenidas en este decreto. Por su parte, esos costos consisten, 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 los duplicados de las tarjetas de reservista, sumas cuya asunción, según observa la Sala, no supone un grave detrimento al erario público[10], menos aún al considerar que su recaudo era por demás improbable, al tratarse de ciudadanos que de tiempo atrás residían fuera del país, y que precisamente por esa razón, no habían atendido estas obligaciones. Así las cosas, considera la Corte que existe proporcionalidad en las medidas adoptadas, a partir de la comparación entre los beneficios y los costos que ellas generan.

De igual manera, considera la Sala que las disposiciones del Decreto 1774 de 2015 aprueban también el llamado juicio de motivación de incompatibilidad, pues, de manera reiterada, éste explica, en su parte considerativa, que la vigencia de determinadas normas legales, contenidas en la Ley 48 de 1993, crea dificultades para el logro de los objetivos que se pretenden alcanzar en beneficio de las personas y familias retornadas, en cuanto la necesidad de presentar la tarjeta de reservista, la que, a su turno, acredita el cumplimiento de la obligación de definir la situación militar, implica para tales personas un importante obstáculo para el ejercicio de algunos de sus derechos, y más específicamente del derecho al trabajo.

Así, se observa que el referido Decreto 1774 de 2015 contiene una clara motivación de incompatibilidad, que además la Corte encuentra plausible, en cuanto ciertamente, la vigencia de los aludidos requisitos, derivada a su vez de la vigencia de las normas legales referidas en la motivación de este decreto, crea una dificultad que puede ser removida mediante el uso de las facultades propias del estado de emergencia económica.

Por último, a partir del minucioso estudio de las disposiciones que integran el Decreto 1774 de 2015, esta corporación encuentra que su contenido acata lo previsto en el artículo 14 de la Ley 137 de 1994 pues no resulta discriminatorio, pues aun cuando el mismo establece beneficios que solo aprovecharán a un pequeño grupo de ciudadanos, mientras en relación con los demás se mantienen vigentes todas las exigencias contenidas en la Ley 48 de 1993 y las consecuencias de su eventual incumplimiento, existen razones válidas que justifican esa diferencia de trato, el que por ende, no puede ser considerado como de carácter discriminatorio.

En efecto, los beneficios que establece el Decreto 1774 de 2015 implican la existencia de un trato diferenciado entre el conjunto de personas retornadas, que en las condiciones establecidas en esta norma gozarán de los ya referidos beneficios, y los demás ciudadanos colombianos, varones entre los 18 y los 50 años, quienes no tendrán derecho a ellos, y en consecuencia deberán cumplir en su integridad los deberes y obligaciones establecidos en las Leyes 48 de 1993 y 1184 de 2008 y demás normas pertinentes, y en caso de no hacerlo, afrontarán las correspondientes sanciones. Empero, para la Corte resulta evidente que existen razones que así lo justifican.

De otra parte, y como también se anotó, la misma Constitución Política, después de establecer tales deberes, contempló la posibilidad de que algunas personas fueran eximidas de ellos por causa justificada, y defirió al legislador la competencia para evaluar y establecer los supuestos en los que tal exención sería posible. A partir de ello, al regular en la forma en que el legislador lo consideró oportuno, los temas relativos al servicio militar y las actividades de reclutamiento y movilización, la Ley 48 de 1993 desarrolló en su Título III (artículos 27 a 29) los casos y situaciones que en todo momento, o solo en tiempos de paz, eximen de la prestación de ese servicio o dan lugar a aplazamiento, mientras que la Ley 1184 de 2008 previó en su artículo 6° los casos en que no habrá lugar al pago de la cuota de compensación militar. Varias de estas hipótesis, que como las previstas en el Decreto 1774 de 2015 constituyen situaciones de trato desigual, han sido estudiadas por este tribunal, encontrándolas plenamente ajustadas a la Constitución, salvo en algunos casos en los que se declaró la inexequibilidad o el condicionamiento de unos apartes, al hallar situaciones igualmente justificadas a las previstas, que el legislador omitió considerar al elaborar el texto legal[11].

Por lo demás, como ya se dijo, 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.

Finalmente, es claro que los beneficios establecidos en el Decreto 1774 de 2015 se aplican

a todas las personas que se encuentren en las hipótesis previstas en sus disposiciones, los cuales de ninguna manera resultan discriminatorios, pues simplemente apuntan a garantizar la protección que se prodiga al grupo poblacional a quienes van dirigidos, esto es, las personas que se encontraren en las especiales situaciones de apremio descritas en los considerandos de este decreto, como consecuencia de su precipitado retorno desde el territorio venezolano.

De otra parte, 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, con la obvia precisión de que, en cuanto las obligaciones que resultan exceptuadas por las normas de este decreto se predican únicamente de los varones de nacionalidad colombiana, los beneficios otorgados aprovecharán también solo a ellos, sin que por tal motivo pueda tampoco hablarse de discriminación contra las demás personas.

4. Conclusión

Una vez examinado el Decreto 1774 de 2015, tanto en sus aspectos formales como en cuanto a su contenido, encuentra la Corte que en todo sentido se ajusta a las exigencias constitucionales propias del estado de emergencia económica, social y ecológica, marco dentro del cual fue expedido. Por tal razón este tribunal lo declarará exequible.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 1774 de 2015 “Por el cual se adoptan medidas para permitir el ejercicio de ciertas actividades sin cumplir con la obligación de definir la situación militar y se hace un exención al pago de la cuota de compensación militar”.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidente

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Magistrada (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Citó de manera particular las sentencias C-146 de 2009 y C-218 de 2011.

[2] Declarado mediante Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015.

[3] Los treinta días siguientes a su expedición.

[4] Esta interviniente anexó información provista por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, fechada el 30 de septiembre de 2015, acerca del número de personas retornadas hasta esa fecha, así como del volumen de quienes se han beneficiado de las medidas contenidas en este decreto.

[5] La Corte adopta por primera vez esta línea jurisprudencial mediante la sentencia C-004 de 1992 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz), poco después la reitera en las sentencias C-447 y C-556 del mismo año, y de allí en adelante la aplica de manera invariable en los años subsiguientes.

[6] Cfr. en este sentido, entre otras, las sentencias C-300 de 1994 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-466 de 1995 (M. P. Carlos Gaviria Díaz), C-122 de 1997 (Ms. Ps. Eduardo Cifuentes Muñoz y Antonio Barrera Carbonell), y más recientemente, C-070 de 2009 (Ms. Ps. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez).

[7] Ver el punto d. del segundo gran punto, denominado Presupuesto Valorativo y de Necesidad, incluido en los considerandos del Decreto 1770 de 2015, por el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en varios municipios fronterizos con la República de Venezuela.

[8] Contenidas principalmente en las Leyes 48 de 1993 y 1184 de 2008.

[9] Aproximadamente 3000 hombres, muchos de ellos cabezas de familia y con responsabilidades parentales.

[10] Conforme a las reglas establecidas en el artículo 1º de la Ley 1184 de 2008, en caso de que todos los hombres retornados hicieran uso de estos beneficios, el costo total para el erario público ascendería a aproximadamente 1159 millones de pesos.

[11] Ver a este respecto, entre otras, las sentencias C-058 de 1994 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), C-478 de 1999 (M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez), C-755 de 2008 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla), C-728 de 2009 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y C-586 de 2014 y C-600 de 2015 (en estas dos M. P. María Victoria Calle Correa).