

**CLUB MILITAR DE LAS FUERZA MILITARES - Creación legal / CLUB DE SUBOFICIALES DE LAS FUERZAS MILITARES - Creación. Finalidad / CLUB DE SUBOFICIALES DE LAS FUERZAS MILITARES - Sección del Club Militar**

En primer término, se tiene que mediante el artículo 2º la Ley 124 de 1948, “por el cual se establece un plan de viviendas y se crea un club con destino a las Fuerzas Militares, y se provee a los auxilios fiscales para su edificación, instalación y funcionamiento” se creó el “Club Militar de las Fuerzas Militares de la República” como entidad destinada a facilitar a sus miembros los medios para incrementar la cultura militar en sus diversas fases y para robustecer los vínculos de compañerismo entre sus componentes. En el artículo 4º de dicha ley, el Congreso de la República facultó al Gobierno Nacional para reglamentarla y dictar las normas estatutarias del mencionado Club. Mediante el Decreto 1826 de julio 11 de 1962, “por el cual se establece una nueva sección en el Club Militar”, que constituye el acto acusado. Mediante el Decreto 1132 de 1963 el Gobierno Nacional aprobó los estatutos del Club de Suboficiales de las Fuerzas Militares y, posteriormente, el Decreto Ley 2336 de 1971 “por el cual se reorganiza el Club Militar” dispuso que el Club Militar de Oficiales es un establecimiento público dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional. Fue entonces el Decreto con fuerza de ley, el que determinó que el Club Militar tenía personería jurídica.

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD - Procedencia frente a normas expedidas antes de la vigencia de la Constitución Política de 1991**

Ahora bien, el cargo fundamental de la demanda se edifica sobre la base de que, con el acto acusado, el Presidente de la República se excedió en el ejercicio de la potestad reglamentaria que se encontraba radicada en él, conforme al artículo 120-3 de la Constitución Política de 1886, al disponer la creación de un nuevo ente denominado Club de Suboficiales de las Fuerzas Militares” como una dependencia del Ministerio de Guerra (hoy de Defensa nacional), atribución ésta que el actor plantea que era de la órbita del legislador, conforme al artículo 76-1 de la Constitución de 1886. No obstante que en la demanda se invocan como violados preceptos de la Constitución Política de 1886 y no así de la de 1991, la primera de ellas vigente para la fecha de expedición del Decreto 1826 de 1962, la Sala efectuará el respectivo estudio, teniendo también en cuenta las disposiciones de esta última, como lo ha reiterado en diversas providencias la Corte Constitucional, entre otras, cuando sostuvo: “... Al respecto, cabe recordar que esta Corporación ha reiterado que por razones de seguridad y certidumbre jurídica ‘(.) el tránsito constitucional no conlleva necesariamente la derogación de todas las normas expedidas durante la vigencia de la Constitución derogada (..),’ como tampoco su intangibilidad, así hubiesen sido sometidas a valoración constitucional por el organismo entonces competente, como quiera que tal confrontación no podía consultar los dictados del actual orden constitucional y es éste el que le corresponde a esta Corporación salvaguardar, con el objeto de que su presencia se manifieste ‘(.) progresivamente en los demás niveles, en la medida en que sea necesario establecer caso por caso y de manera concreta su eventual observancia o desconocimiento de la Carta vigente. Esta es, por su naturaleza, una operación posterior que implica siempre un juicio acerca del carácter ejecutable o no de una norma frente a la Constitución.” Cabe recordar que, conforme al artículo 189-11 de la Carta Política de 1991, el Presidente de la República tiene la responsabilidad de hacer cumplir la ley y de crear los mecanismos que considere necesarios para hacerla efectiva. En este sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que es potestativo del titular de la potestad reglamentaria establecer

cuáles son y con qué detalles se han de desarrollar las disposiciones de la ley que requieren reglamentación, y que los límites de esa facultad los señala la necesidad de cumplir apropiadamente la norma que desarrolla. Igualmente ha precisado, que si las leyes prevén todos los elementos indispensables para su ejecución, el órgano administrativo no tendría nada que agregar y, por tanto, no habría necesidad de ejercer la potestad reglamentaria. Para la Sala es claro que en este caso, no se trató de la creación por parte del Gobierno Nacional de un nuevo ente dentro de la estructura jurídica del Estado, como erróneamente lo predica la demandante, sino simplemente de establecer una dependencia dentro del Club Militar.

**NORMA DEMANDADA:** DECRETO 1826 DE 1962 (11 de julio) GOBIERNO NACIONAL

**FUENTE FORMAL:** LEY 124 DE 1948 – ARTICULO 2 / DECRETO 1132 DE 1963

**NOTA DE RELATORIA:** Se citan las sentencias, Consejo de Estado, Sección Primera, Expediente núm. 2004-00358, del 06 de mayo de 2010, C.P. María Claudia Rojas Lasso; Sección Primera, Expediente núm. 6719 y 7494, del 09 de septiembre de 2004, C.P. Camilo Arciniegas Andrade

#### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejera Ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

Bogotá, D. C., diez (10) de mayo de dos mil doce (212)

**Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00037-00**

**Actor: ASOPROCLUB FF.MM.**

**Demandado: GOBIERNO NACIONAL**

**Referencia: ACCION DE NULIDAD**

Procede la Sala a dictar sentencia de única instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por la ASOCIACIÓN NACIONAL PRO DEFENSA DEL CLUB hoy CÍRCULO DE SUBOFICIALES DE LAS

FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA- ASOPROCLUB FF.MM., en contra del Decreto 1826 de 11 de julio de 1962, "por el cual se establece una nueva sección en el Club Militar", expedido por el Gobierno Nacional.

## I.- ANTECEDENTES

### A.- La acción ejercida y las pretensiones de la demanda.

La mencionada Asociación (en adelante ASOPROCLUB), en ejercicio de la acción de simple nulidad, consagrada en el artículo 84 del C.C.A., acude ante esta Corporación con el fin de formular las siguientes pretensiones:

**"PRIMERA.-** *Se declare la nulidad de la totalidad del Decreto 1826 de julio 11 de 1962, publicado el 24 de julio de 1962, expedido bajo la Presidencia del doctor Carlos Alberto Lleras Camargo y siendo Ministro de Guerra el Mayor General Rafael Hernández Pardo, por el cual se estableció una nueva sección al CLUB MILITAR, denominada CLUB DE SUBOFICIALES DE LAS FUERZAS MILITARES, cuyo tenor literal reza:...*

**SEGUNDA.-** *Que como consecuencia de lo anterior, se declare la nulidad de los siguientes actos, los cuales han sido proferidos como consecuencia del anterior:*

. *Decreto 1132 de 1963, por el cual el Presidente de la República aprueba los estatutos del Club de Suboficiales de las Fuerzas Militares.*

. *Resolución 1229 de 1964, por la cual el Ministerio de Justicia reconoce personería jurídica al Club de Suboficiales de las Fuerzas Militares.*

. *Acuerdo 01 de 22 de diciembre de 1982, por el cual se decide aplicar los ahorros acumulados por los socios hasta el 31 de diciembre de 1977, como una cuota de carácter extraordinario.*

. *Acuerdo 001 de 30 de mayo de 1984, por el cual se fija una cuota de sostenimiento para la sede de Melgar, Tolima.*

. *Acuerdo 12 del 30 de mayo de 1994, por el cual se fija una cuota extraordinaria para la construcción de una sede vacacional en Santa Marta.*

. *Decreto 1083 de junio 11 de 1987 (publicado en el Diario Oficial del 12 de junio de 1987), por el cual se aprueba un Acuerdo de la Junta Directiva del Club de Suboficiales de las Fuerzas Militares.*

. *Acuerdo 0001 del 18 de enero de 1991, por el cual se fija el valor de los aportes de sostenimiento.*

. *Acuerdo 025 de 23 de diciembre de 1996, por el cual se fija el valor de los aportes de sostenimiento.*

*Y demás decretos, resoluciones, circulares, actas, pronunciamientos y documentos que con base en este decreto se hayan realizado o realicen.*

**TERCERA.-** *Igualmente considero procedente se decrete como media cautelar la suspensión provisional de todos los actos administrativos que tengan relación con el decreto en mención, puesto que se está causando un claro y evidente perjuicio y por ende detrimento al presupuesto y al patrimonio de la Nación.”*

#### **B.- Los hechos que le sirven de fundamento.**

Ellos se resumen así<sup>1</sup>:

Con la Ley 124 de 1948, el Congreso de la República dispuso la creación de un club con destino a las Fuerzas Militares de la República, como entidad destinada a facilitar a los miembros de las mismas, en actividad y en uso de buen retiro, los medios para lograr un incremento de la cultura militar en sus distintas fases, y para robustecer los vínculos de compañerismo.

No obstante lo anterior, a los Suboficiales no se les ha permitido jamás hacer uso del mencionado Club Militar, a pesar de que desde el año de 1953 se les empezó a descontar una cuota de sostenimiento.

Mediante el acto acusado se creó una nueva sección en el Club Militar, como una dependencia del Ministerio de Guerra, hoy Ministerio de Defensa Nacional, gobernada por un Junta Directiva, la que recibió el encargo de elaborar sus estatutos para ser aprobados por el Gobierno Nacional, y el mencionado Club Militar destinó unos terrenos para el servicio del Club de Suboficiales, sin serle transferida la propiedad de los mismos.

Mediante Decreto 1132 de 1963, el Gobierno Nacional aprobó los Estatutos del Club de Suboficiales de la Fuerzas Militares, y por Resolución 1229 de 1964 el Ministerio de Justicia le reconoció personería jurídica.

Con escritura Pública 3163 de 11 de noviembre de 1964, el Club de Suboficiales adquirió en compra los terrenos donde hoy funciona el ente social, con aportes de cuotas ordinarias y extraordinarias, de ahorros y sostenimiento, descontables de los salarios de los suboficiales activos y retirados.

---

<sup>1</sup> Folios 39 a 42 cuad. ppal.

Por Decreto 1083 de 1987, el Gobierno Nacional aprobó el Acuerdo 03 de 1987, mediante el cual la Junta Directiva del Club de Suboficiales cambió su denominación social por la de Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares

Luego de referir los anteriores hechos, el actor hace referencia a diversas decisiones que ha adoptado la Junta Directiva del Club de Suboficiales de las Fuerzas Militares.

### **C.- Las normas violadas y el concepto de violación.**

El actor considera que el acto acusado incurre en infracción de las siguientes normas, por las razones que se sintetizan a continuación, bajo la forma de cargos<sup>2</sup>:

**PRIMER CARGO.-** Violación de las facultades otorgadas al Presidente de la República en la Ley 124 de 1948, por cuanto:

El Club Militar fue creado para el uso indiscriminado de los miembros activos y en uso de buen retiro de los miembros de las Fuerzas Militares, pero su acceso se restringió al uso exclusivo de los oficiales, luego se legaliza una discriminación sutil y soterrada.

El Presidente de la República carece de facultades para interpretar, reformar o derogar las leyes preexistentes, incluso la propia Ley 124 de 1948, al crear mediante el decreto acusado una Sección denominada "*Club de Suboficiales de las Fuerzas Militares*", la cual dispuso que funcionaría como dependencia del Ministerio de Guerra.

En los términos anteriores, el Presidente de la República excedió el numeral 3 del artículo 120 de la Carta Política de 1886, referido a la potestad reglamentaria, pues el decreto acusado induce a engaño a los destinatarios de la ley y subvierte el orden constitucional y legal.

Dentro de las facultades que se le confirieron al Presidente de la República por la Ley 124 de 1948 no estaba la de crear un nuevo club ni disponer de bienes de los particulares, como se prevé en el artículo 5° del acto demandado.

---

<sup>2</sup> Folios 43 a 48 ibídem.

Además, en el artículo 6° del acto acusado, mediante una especie de comodato, se destina para su uso unos terrenos que son del Club Militar, y en momento alguno la Nación hace aportes reales y concretos.

**SEGUNDO CARGO.-** El decreto acusado viola el artículo 76, ordinal 1° de la Constitución Política de 1886, por cuanto adiciona y reforma la Ley 124 de 1948, facultad que solamente está radicada en el Congreso Nacional, en donde tuvo su origen, pues creó un nuevo ente, como dependencia del Ministerio de Guerra.

**TERCER CARGO.-** *“Violación directa que proviene como lo ha aceptado la jurisprudencia, de la falta de aplicación de la norma violada, al desconocer los procedimientos para la creación de entes, así como los procedimientos para la incorporación de los gastos en el presupuesto y la disposición de bienes del Estado en Beneficio de Particulares sin un sustento legal y menos constitucional.”* (sic)

**CUARTO CARGO.-** *“Por aplicación indebida e interpretación errónea de la norma, esto es, subrogarse (sic) facultades que ni la Constitución ni la ley le otorgaban.”* (sic)

**QUINTO CARGO.-** *“Incompetencia del organismo o funcionario productor del acto: parafraseando a George Vedel “La incompetencia es la ineptitud de un agente para realizar un acto de ejecución posible, pero que debía ser hecho por un ente distinto”, queda claro que al expedir el acto por el cual termina creando un club en las condiciones y términos ampliamente descritos, de aceptarse, esto sólo correspondería al Congreso.”* (sic)

**SEXTO CARGO.-** *“Expedición irregular del acto, el cual se da toda vez que fue producido sin la observancia y sin el lleno de las formalidades establecidas en la ley. Esto es, que se produjo sin los requisitos que deben cumplirse en la creación y expedición del acto administrativo, o sea el procedimiento previo, concomitante o ulterior al acto, en la Constitución de 1886, tal y como se explicó se tenía los procedimientos a que debían someterse.”* (sic)

**SÉPTIMO CARGO.-** Desviación de poder, el cual se evidencia con la expedición de éste decreto y que en palabras del ANCRÉ DE LAUBADERE se configura *“cuando se ha tomado una decisión con vistas a un fin distinto de aquel para el que le ha sido conferido”*.

## **II.- LAS CONTESTACIONES DE LA DEMANDA**

## Del Ministerio de Defensa Nacional.

Son, en resumen, las siguientes<sup>3</sup>:

Manifiesta que los cargos que se formulan al acto acusado no son consecuentes ni resultan objetivos.

Pone de presente que la situación de fondo ha sido objeto de debate judicial en los procesos radicados con los números 2000 6719 01 y 2001 0310 01, acumulados, en los cuales el Consejo de Estado resolvió sobre la acción de nulidad promovida en contra del numeral 13 del Decreto 1512 de 2000, *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Gobierno Nacional, en cuanto se asignan funciones a la Dirección para la Coordinación de Entidades Descentralizadas, entre las cuales se encuentra la de *“Coordinar la administración y dirección del Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares, dependencia del Ministerio de Defensa nacional, en los términos y para los efectos de los Decretos 826 de 1962, 1132 de 1963 y 1083 de 1987”*.

Manifiesta que en dicho pronunciamiento se negaron las súplicas de la demanda, y de él se desprende que el hoy Círculo de Suboficiales de la Fuerzas Militares, se encuentra bajo la tutela administrativa del Ministerio de Defensa Nacional y como tal, su situación está debidamente reglamentada por la legislación administrativa.

Considera que con la acción ejercida sólo se pretende desconocer por parte de las directivas que integran la Asociación demandante la naturaleza pública del Club de Suboficiales de la Fuerzas Militares, hoy Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares, para llegar a ser accionistas de la que consideran organización sin ánimo de lucro, con base en la personería que le fue reconocida por el Ministerio de Justicia.

Señala que, igualmente, mediante decisión de esta Corporación de fecha 5 de octubre de 1990, proferida dentro del expediente N°2229, de la cual fue Ponente la Consejera de Estado doctora Consuelo Sarria Olcos, se concluyó que *“...de acuerdo con lo anterior, la citada entidad (Club de Suboficiales de las Fuerza Militares), surgió a la Vida Jurídica por decisión del Estado y tiene por tanto origen público, razón por la cual no es posible calificarla como asociación o corporación...”*

---

<sup>3</sup> Folios 116 a 124 ib.

### **Del Club Militar.**

Su apoderado manifiesta, en resumen<sup>4</sup>:

Inicialmente señala que mediante el decreto acusado, el Gobierno Nacional estableció el Club de Suboficiales de las FF.MM. como una Sección del Club Militar, creado mediante ley 124 de 1948.

Manifiesta que el reconocimiento de personería jurídica al mencionado Club de Suboficiales por parte del Ministerio de Justicia constituye un acto irregular, por cuanto el decreto de su creación se encuentra vigente, por lo cual se trata de una entidad pública y no de carácter privado sin ánimo de lucro.

Estima que los argumentos del demandante, si bien apuntan a hechos reales, no se pueden apartar de la cronología de los sucesos de creación, transformación y evolución del Club de Suboficiales, a pesar de ostentar dos calidades, como corporación privada sin ánimo de lucro y, a su vez, como ente público adscrito al Ministerio de Defensa, para obtener beneficios de una y otra forma.

Señala que esta Corporación ya se pronunció sobre la naturaleza jurídica del Club de Suboficiales en los procesos acumulados que resolvieron sobre la nulidad del Decreto 1512 de 2000, que modificó la estructura del Ministerio de Defensa Nacional, en cuya sentencia se concluyó que el hoy Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares es un ente público, bajo la tutela administrativa de dicho Ministerio, y su reglamentación corresponde a la autoridad administrativa.

### **III. LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Dentro del término concedido para presentar alegatos de conclusión, solo se pronunció el apoderado de la parte actora, quien prácticamente reitera los argumentos de la demanda<sup>5</sup>.

### **IV.- EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

En el escrito que lo contiene<sup>6</sup>, el señor Procurador Primero Delegado ante esta Corporación, luego de hacer referencia a la Ley 124 de 1948, a las sentencias

---

<sup>4</sup>Folios 352 a 365

<sup>5</sup> Folios 432 a 435.

proferida por esta Corporación dentro de los expedientes 2299, con ponencia de la Consejera doctora Consuelo Sarria Olcos, y acumulados 2000671901 y 20010311001, con ponencia del Consejero doctor Camilo Arciniegas Andrade, al igual que al Concepto N° 4678 emitido por el señor Procurador General de la Nación dentro del expediente N° D-7442, se pronuncia sobre los cargos de la demanda así:

En cuanto a la violación del derecho a la igualdad que predica la actora, considera que el hecho de que el decreto acusado haya establecido una nueva sección en el Club Militar, denominada Club de Suboficiales de las Fuerzas Militares, como una dependencia del Ministerio de Guerra, como lo dispuso la Ley 124 en su artículo 2°, no genera una discriminación *per se*, puesto que las Fuerzas Militares tienen establecidas unas jerarquías y unos grados para efectos de su funcionamiento y subordinación, propios del esquema mismo de la Fuerza Pública. Por ello, afirma, hablar de discriminación entre suboficiales y oficiales no es posible, por la naturaleza misma de cada una de dichas categorías o grados de jerarquía que descartan tal diferenciación.

Sobre el cargo de haber excedido el Presidente de la República, el ejercicio de la potestad reglamentaria, considera que la Ley 124 de 1948 autorizó la creación del Club Militar y facultó al Ejecutivo para reglamentar su funcionamiento, y en ejercicio de esa facultad se dictó el acto acusado, en cuyo artículo 2° creó una nueva sección en dicho Club, denominada Club de Suboficiales de las Fuerzas Militares, lo que significa que no se desconoció dicha ley, pues se limitó a reglamentar el funcionamiento de la entidad creada.

#### **V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

En primer término, se tiene que mediante el artículo 2° la Ley 124 de 1948, *“por el cual se establece un plan de viviendas y se crea un club con destino a las Fuerzas Militares, y se provee a los auxilios fiscales para su edificación, instalación y funcionamiento”* se creó el *“Club Militar de las Fuerzas Militares de la República”* como entidad destinada a facilitar a sus miembros los medios para incrementar la cultura militar en sus diversas fases y para robustecer los vínculos de compañerismo entre sus componentes. En el artículo 4° de dicha ley, el Congreso de la República facultó al Gobierno Nacional para reglamentarla y dictar las normas estatutarias del mencionado Club.

---

<sup>6</sup> Folios 436 a 449.

Mediante el Decreto 1826 de julio 11 de 1962, “por el cual se establece una nueva sección en el Club Militar”, que constituye el acto acusado, el Gobierno Nacional dispuso lo siguiente:

**“DECRETO 1826 de julio 11 de 1962**

*Por el cual se establece una nueva sección en el Club Militar*

*El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades legales,*

**DECRETA:**

**Artículo 1º.-** *El Club Militar creado por el artículo 2º de la Ley 124 de 1948, tendrá a partir de la fecha de este Decreto una sección que se denominará ‘CLUB DE SUBOFICIALES DE LAS FUERZAS MILITARES’, cuyo objetivo será el de facilitar a sus miembros los medios para incrementar su cultura, fortalecer los vínculos de solidaridad y compañerismo y de fomentar sus actividades sociales y de sano esparcimiento.*

**Artículo 2º.-** *El Club de Suboficiales funcionará como dependencia del Ministerio de Guerra y estará gobernado por una Junta Directiva, la cual determinará las normas sobre régimen interno y disciplinario, el nombramiento y retiro de su personal administrativo y los derechos, obligaciones y prestaciones de sus trabajadores. Los salarios, primas, bonificaciones y prestaciones sociales y asistenciales se pagarán con cargo al presupuesto de la institución.*

**Artículo 3º.-** *La Dirección del Club de Suboficiales de las Fuerzas Militares está a cargo de la Junta Directiva de la Institución, la cual se integra así:*

- a)** *Un Oficial superior nombrado por el Ministro de Guerra, quien presidirá la Junta;*
- b)** *Un Oficial en representación del Comando General de las Fuerzas Militares designado por el mismo Comando;*
- c)** *Un Oficial perteneciente al Cuartel General de la Brigada de Institutos Militares, nombrado por el Comando del Ejército;*
- d)** *Un Suboficial en grado de Sargento Mayor designado por el Comando del Ejército;*
- e)** *Un Suboficial en el grado de Sargento Mayor designado por el Comando de la Fuerza Aérea;*
- f)** *Un Suboficial Jefe Técnico designado por el Comando de la Armada Nacional;*

**g)** Un Suboficial retirado elegido por la Junta Directiva de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.

**Parágrafo.-** El Presidente de la República y el Ministro de Guerra son presidentes honorarios de la Junta Directiva. Los Generales de la República en servicio activo son socios honorarios de la institución.

**Artículo 4º.-** La Junta Directiva designará un Director quien llevará la representación legal de la institución, desempeñará la administración de la misma y cumplirá los reglamentos y disposiciones de la Junta Directiva.

**Parágrafo.-** El Director será elegido para períodos de un año y podrá ser reelegido

**Artículo 5º.-** El patrimonio del Club de suboficiales que se crea por el presente Decreto se constituye:

**a)** Con los bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título con el producto de sus propios recursos;

**b)** Con las rentas e ingresos que derivan de su operación;

**c)** Con los aportes, legados, donaciones y subvenciones que obtenga;

**d)** Con el producto de las cuotas aportadas por los socios.

**Artículo 6º.-** Los terrenos ubicados dentro de la jurisdicción del municipio anexo de Suba del Distrito Especial de Bogotá así como las instalaciones, construcciones, equipo y demás elementos son de propiedad del establecimiento público denominado Club Militar, entidad que los destina al servicio del Club de Suboficiales sin que hagan parte del patrimonio de éste. Las mejoras y perfeccionamiento del equipo que se haga con los fondos de la institución, así como las donaciones e ingresos que reciba por cualquier concepto, serán administrados por el Club con miras a la realización de sus fines específicos.

**Artículo 7º.-** En el evento de disolución o liquidación del Club de suboficiales los predios, construcciones y demás bienes que se ponen a su disposición, continuarán bajo la dependencia del Club Militar como integrantes de su patrimonio.

**Artículo 8º.-** La Junta Directiva elaborará los Estatutos de la Institución y los someterá al Gobierno Nacional para su aprobación. Dictará además el reglamento interno y adoptará las medidas que sean del caso para su adecuado funcionamiento”.

**Artículo 9º.-** La Junta Directiva del Club de Suboficiales podrá delegar en la Dirección la facultad de nombrar y remover a sus trabajadores.

**Artículo 10º.-** Este Decreto rige desde la fecha de su expedición”.

Mediante el Decreto 1132 de 1963 el Gobierno Nacional aprobó los estatutos del Club de Suboficiales de las Fuerzas Militares y, posteriormente, el Decreto Ley 2336 de 1971 “*por el cual se reorganiza el Club Militar*” dispuso que el Club Militar de Oficiales es un establecimiento público dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional.

Fue entonces el Decreto con fuerza de ley, el que determinó que el Club Militar tenía personería jurídica.

Ahora bien, el cargo fundamental de la demanda se edifica sobre la base de que, con el acto acusado, el Presidente de la República se excedió en el ejercicio de la potestad reglamentaria que se encontraba radicada en él, conforme al artículo 120-3 de la Constitución Política de 1886<sup>7</sup>, al disponer la creación de un nuevo ente denominado *Club de Suboficiales de las Fuerzas Militares*” como una dependencia del Ministerio de Guerra (hoy de Defensa nacional), atribución ésta que el actor plantea que era de la órbita del legislador, conforme al artículo 76-1 de la Constitución de 1886.

No obstante que en la demanda se invocan como violados preceptos de la Constitución Política de 1886 y no así de la de 1991, la primera de ellas vigente para la fecha de expedición del Decreto 1826 de 1962, la Sala efectuará el respectivo estudio, teniendo también en cuenta las disposiciones de esta última, , como lo ha reiterado en diversas providencias la Corte Constitucional, entre otras, cuando sostuvo<sup>8</sup>:

*“... Al respecto, cabe recordar que esta Corporación ha reiterado que por razones de seguridad y certidumbre jurídica ‘(..) el tránsito constitucional no conlleva necesariamente la derogación de todas las normas expedidas durante la vigencia de la Constitución derogada (..)’, como tampoco su intangibilidad, así hubiesen sido sometidas a valoración constitucional por el organismo entonces competente, como quiera que tal confrontación no podía consultar los dictados del actual orden constitucional y es éste el que le corresponde a esta Corporación salvaguardar, con el objeto de que su presencia se manifieste ‘(..) progresivamente en los demás niveles, en la medida en que sea necesario establecer caso por caso y de manera concreta su eventual*

---

<sup>7</sup> Bajo la Constitución de 1991, dicha potestad reglamentaria se encuentra consagrada en el artículo 189-11

<sup>8</sup> Sentencia C-11 del 23 de enero del 2002, actor Herman Lombardi Morales, Magistrado Ponente, dr. Alvaro Tafur Galvis.

*observancia o desconocimiento de la Carta vigente. Esta es, por su naturaleza, una operación posterior que implica siempre un juicio acerca del carácter ejecutable o no de una norma frente a la Constitución.”<sup>9</sup>*

Cabe recordar que, conforme al artículo 189-11 de la Carta Política de 1991, el Presidente de la República tiene la responsabilidad de hacer cumplir la ley y de crear los mecanismos que considere necesarios para hacerla efectiva. En este sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que es potestativo del titular de la potestad reglamentaria establecer cuáles son y con qué detalles se han de desarrollar las disposiciones de la ley que requieren reglamentación, y que los límites de esa facultad los señala la necesidad de cumplir apropiadamente la norma que desarrolla. Igualmente ha precisado, que si las leyes prevén todos los elementos indispensables para su ejecución, el órgano administrativo no tendría nada que agregar y, por tanto, no habría necesidad de ejercer la potestad reglamentaria.

Para la Sala es claro que en este caso, no se trató de la creación por parte del Gobierno Nacional de un nuevo ente dentro de la estructura jurídica del Estado, como erróneamente lo predica la demandante, sino simplemente de establecer una dependencia dentro del Club Militar.

A las anteriores conclusiones esta Corporación ha llegado en varias oportunidades, en las cuales se ha debatido sobre la naturaleza jurídica del Club de Suboficiales de las Fuerzas Militares, hoy Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares, entre las cuales cabe mencionar la última sentencia proferida por esta misma Sala, de fecha 6 de mayo de 2010<sup>10</sup>, en la cual se demandó el Decreto 1083 de 11 de junio de 1987 “*por el cual se aprueba un Acuerdo de la Junta Directiva del Club de Suboficiales de las Fuerzas Militares*”. En la referida sentencia, la Sala expresó:

*“Del anterior recuento normativo queda claro que no puede afirmarse que el ejecutivo se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, dado que el Gobierno Nacional **NO** creó el Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares, sino que lo erigió como una sección del Club Militar de Oficiales, este sí de creación legal (Ley*

<sup>9</sup> Sentencia C-014 de 1993 M. P. Ciro Angarita Barón, en igual sentido consultar C-027/93, C-427/96, C-336/99, C-155/99, C/336/99.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 6 de mayo de 2010, Consejera Ponente Dra. María Claudia Rojas Lasso, Exp: 11001-03-24-000-2004-00358-01

124 de 1948) y el cual ostenta la naturaleza de establecimiento público, adscrito al Ministerio de Defensa.

Además, la Sala destaca que el Club de Suboficiales, según le conviene, en algunas ocasiones pretende que se le reconozca como un ente de derecho privado y en otras ocasiones como un ente de derecho público, ejemplo de lo cual es la demanda de nulidad que presentó contra las Resoluciones 81 de 15 de junio de 1988 y 348 del 14 de octubre de 1987, emanadas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, relacionadas con la causación del impuesto de renta y complementarios, la cual fue fallada mediante providencia del 5 de octubre de 1990<sup>11</sup>, anulándolas, sobre la base de que “De acuerdo con lo anterior la citada entidad surgió a la vida jurídica por decisión del Estado y tiene por lo tanto su origen público, razón por la cual, no es posible calificarla como asociación o corporación.... Todo lo anterior, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 22 del decreto 624 de 1989, o Estatuto Tributario, no son contribuyentes del Impuesto de Renta y Complementarios, además de los allí enumerados, ‘... los demás establecimientos oficiales, descentralizados...’, dentro de los cuales se encuentra el Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares, de conformidad con las normas que lo crearon y que actualmente lo regulan”.

Adicionalmente, esta Sección tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la legalidad del artículo 25, numeral 13 del Decreto 1512 del 11 de agosto de 2000 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones” precepto en el cual se asignó a la Dirección para la Coordinación de Entidades Descentralizadas la función de “Coordinar la administración y dirección del Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares, Dependencia del Ministerio de Defensa Nacional, en los términos y para los efectos de los Decretos 1826 de 1962, 1132 de 1963 y 1083 de 1987 y normas que los modifiquen o adicionen”, y el cual fue objeto de sendas demandas que fueron acumuladas y en las cuales se esgrimieron similares cargos de violación a los que se analizan en esta oportunidad, los cuales fueron desestimados mediante sentencia del 9 de septiembre de 2004<sup>12</sup>, en la cual se dijo:

“En el presente asunto se debe determinar si el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad otorgada en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, podía señalar a la Dirección para la Coordinación de Entidades Descentralizadas la función de «coordinar la administración y dirección del Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares, dependencia del Ministerio de Defensa Nacional, en los términos y para los efectos de los Decretos 1826 de 1962, 1132 de 1963 y 1083 de 1987 y normas que los modifiquen o adicionen.»

“Antes de iniciar el examen de las normas que se consideran violadas es necesario determinar en primer lugar la naturaleza jurídica del Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares, así:

“El artículo 2° de la Ley 124 de 1948 creó el Club Militar como una

<sup>11</sup> Sección Cuarta, exp. 2229, Consejera Ponente, Dra. Consuelo Sarria Olcos.

<sup>12</sup> Sección Primera, exp. núms. 6719 y 7494, Consejero Ponente, Dr. Camilo Arciniegas Andrade.

entidad destinada a facilitar a los miembros de la Fuerzas Militares, en actividad o en uso de buen retiro, «los medios para el incremento de la cultura militar en sus diversas fases y para robustecer los vínculos de compañerismo entre sus componentes»; y el artículo 3° ídem dispuso que el Estado auxiliaría la financiación del proyecto con \$3.000.000,00 que serían incluidos en el Presupuesto General de Gastos a partir de 1949, a razón de \$500.000,00 anuales.

“Mediante el artículo 1° del Decreto 1826 de 11 de julio de 1962 el Presidente de la República creó el Club de Suboficiales de las Fuerzas Militares como una Sección del Club Militar y en su artículo 2° señaló que «funcionará como dependencia del Ministerio de Guerra».

“Mediante el Decreto 1132 de 21 de mayo de 1963 el Presidente de la República aprobó los estatutos del Club de Suboficiales de las FF.MM.

“Por Resolución 1229 de 23 de marzo de 1964 el Ministro de Justicia reconoció personería jurídica.

“Mediante Decreto 1083 de 11 de junio de 1987 se aprobó el Acuerdo 03 de 20 de febrero de 1987 por el cual la Junta Directiva del Club de Suboficiales de las Fuerzas Militares «cambia la denominación o razón social y se adoptan nuevos estatutos», denominándose en adelante Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares.

“El Decreto 1932 de 30 de septiembre de 1999, modificó la estructura del Ministerio de Defensa y en su artículo 4° previó el Círculo de Suboficiales como parte de la estructura de dicho Ministerio.

“El Decreto 1512 de 2000 modifica nuevamente la estructura del Ministerio de Defensa y determina que la Dirección para la Coordinación de Entidades Descentralizadas se encargará de coordinar la administración y dirección del Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares, dependencia del Ministerio de Defensa.

“En sentencia de 5 de octubre de 1990 la Sección Cuarta de esta Corporación examinó la naturaleza jurídica del Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares y dejó claramente definido que el acto de creación determinó su inequívoco e incuestionable origen público.

“...

“Mediante oficio 0681 de 27 de julio de 2001 el Ministerio de Defensa Nacional suministró la siguiente información en relación con el Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares:

‘Costo del personal en comisión años 1962-2000 en pesos corrientes y en pesos constantes del 2000 por \$86.004,9 millones.

‘Terrenos y construcción destinados para el funcionamiento de las Sedes de Bogotá, Melgar y Santa Marta para un total de 118,83 hectáreas.

‘Aportes y donaciones por el Fondo de Bienestar Social y

*Recreación del Ministerio de Defensa y las Fuerzas, por \$1.042,5 millones.*

*‘Bienes donados por diferentes entidades del Sector Defensa al Círculo de Suboficiales por \$237,2 millones.’»*

*“Por su parte, la Procuraduría General de la Nación en concepto rendido el 13 de junio de 2000 acerca de la naturaleza jurídica del Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares señaló:*

*‘4. El que le haya sido reconocida personería jurídica al «Club de Suboficiales de las FF.MM.», no desnaturaliza su carácter de persona jurídica de derecho público, por las siguientes razones:*

*‘4.1. Fue creado por medio del Decreto 1826 de 1962 como una sección del Ministerio de Guerra, antes de que fueran expedidos los Decretos 1050 y 3130 de 1968. Desde entonces contaba con un representante legal (art. 4° Decreto 1826 de 1962), que tenía posibilidad de actuar en nombre del Club y administrarlo, pues contaba con autonomía presupuestal y administrativa.*

*‘Además, el Decreto 1932 de 1999, por medio del cual se modificó la estructura del Ministerio de Defensa Nacional, expresamente consignó que el Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares continuaría funcionando como una dependencia del Ministerio de Defensa (arts. 4 y 34), en los términos y para los efectos de los Decretos 1826 de 1962 y 1132 de 1963. Lo anterior significa que los decretos que inicialmente crearon el Club de Suboficiales nunca perdieron su vigencia.*

*‘4.2. El Club de Suboficiales de las FF.MM. fue creado como una Sección del Club Militar y dependencia del Ministerio de Guerra, con capacidad para contratar desde el momento mismo en que fue creado; capacidad que aún conserva, según los Estatutos vigentes aprobados con el Decreto 1083 de 1987. Fue entonces, desde un principio, persona jurídica pública.*

*‘4.3. El capital del Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares es público, de una parte está conformado por bienes de propiedad del Estado (terrenos de Melgar y Santa Marta) y de otra, por contribuciones parafiscales, además de donaciones realizadas por el Ministerio de Defensa.*

*‘4.4. De las 502 personas que laboraban en el Círculo de Suboficiales de las FF.MM. a 22 de diciembre de 1999, 103 se encuentran en comisión por parte del Ministerio de Defensa, esto es que devengaban salarios y prestaciones sociales que se pagan con recursos del presupuesto general de la Nación, particularmente de la partida asignada para gastos de funcionamiento de ese Ministerio’.*

*“De acuerdo con todo lo anterior el Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares surgió a la vida jurídica por razón de lo preceptuado en el Decreto 1826 de 1962 que lo creó como una dependencia del Club Militar, entidad que a su vez fue creado por la Ley 124 de 1948; por tanto, tiene un claro origen público, que no ha variado hasta la fecha; además, tal como se deduce del Decreto*

*1512 de 2000 es una dependencia del Ministerio de Defensa Nacional; bien podía entonces el Gobierno Nacional determinar que otra de sus dependencias coordinara su administración y dirección.*

*La Sala considera que la norma demandada no viola los artículos 29, 58 Y 113 de la Constitución Política ni el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 pues quedó probado que el Decreto 1826 de 1962 creó el Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares como una sección del Club Militar. Por tanto, el Presidente de la República no está desconociendo derechos adquiridos ni usurpando competencia alguna de la Rama Legislativa”.*

*Retomando las consideraciones transcritas, esta Corporación concluye que al constituir el Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares una dependencia del Ministerio de Defensa no puede considerarse como un ente de naturaleza privada, independientemente de que el Ministerio de Justicia le hubiera reconocido personería jurídica, sin que pueda predicarse, por tanto, la violación de los artículos 29, 58 y 113 de la Constitución Política, que, en su orden, garantizan el debido proceso, los derechos adquiridos con justo título y la separación de las tres ramas del poder público.*

*Por último, frente a la posible violación del artículo 49 de la Ley 489 de 1998, según el cual “Corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativas nacionales”, para despachar desfavorablemente el cargo la Sala pone de presente que dicha norma es posterior a la fecha de expedición del Decreto 1083 de 1987, objeto de demanda, luego teniendo en cuenta que los actos se estudian a la luz de las normas vigentes a la fecha de su expedición, a excepción, como ya se dijo, de las normas constitucionales, se releva de hacer análisis alguno al respecto.*

*Se reitera, que mediante el acto acusado el Presidente de la República no hizo cosa distinta de aprobar un acuerdo de la Junta Directiva del Club de Suboficiales de las Fuerzas Militares dentro de sus facultades.”*

De conformidad con la sentencia anterior, la Sala reitera lo allí expresado en el sentido de que el decreto acusado no está creando una entidad descentralizada, asunto reservado al legislador, sino una dependencia del Ministerio de Guerra, hoy Ministerio de Defensa Nacional.

Tanto la Constitución Política de 1886 como la de 1991, asignaron al Presidente de la República la función de “*modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley*”.

En cuanto hace relación a los cargos tercero a sexto formulados por la parte actora, la Sala observa que respecto de ellos no se precisan las normas violadas ni el concepto de la violación, presupuesto indispensable para que la Sala pueda acometer su estudio.

Por lo tanto, dichos cargos no prosperan.

En las anotadas condiciones, al no haberse logrado desvirtuar la presunción de legalidad del acto acusado, se procederá a denegar las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

**PRIMERO.- DENIEGANSE** las pretensiones de la demanda instaurada por la ASOCIACIÓN NACIONAL PRO DEFENSA DEL CLUB hoy CÍRCULO DE SUBOFICIALES DE LAS FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA ASOPROCLUB FF.MM., en contra del Decreto 1826 de 1962

**SEGUNDO.-** En firme esta providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ  
Presidente

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

