



**CORTE CONSTITUCIONAL
DE COLOMBIA**

COMUNICADO No. 31

Julio 27 y 28 de 2016

LA CORTE DETERMINÓ QUE LA FÓRMULA ESTABLECIDA POR EL CONGRESO PARA LIQUIDAR EL VALOR DE LA CONTRIBUCIÓN QUE DEBEN PAGAR POR UNA SOLA VEZ, QUIENES SON EXIMIDOS DE PRESTAR EL SERVICIO MILITAR Y NO ESTÁN EXONERADOS DEL PAGO DE DICHA CUOTA DE COMPENSACIÓN, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA

I. EXPEDIENTE D-11035 - SENTENCIA C-388/16 (Julio 27) M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma acusada

LEY 1184 DE 2008
(Febrero 29)

Por la cual se regula la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 1º. 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.

La base gravable de esta contribución ciudadana, especial, pecuniaria e individual, está constituida por el total de los ingresos mensuales y el patrimonio líquido del núcleo familiar del interesado o de la persona de quien este dependa económicamente, existentes a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a la fecha en que se efectúe la clasificación. Entiéndase por núcleo familiar para efectos de esta contribución, el conformado por el padre, la madre y el interesado, según el ordenamiento civil.

La cuota de compensación militar será liquidada así: El 60% del total de los ingresos recibidos mensualmente a la fecha de la clasificación, más el 1% del patrimonio líquido del núcleo familiar del interesado o de aquel de quien demuestre depender económicamente existentes al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a la clasificación. El valor mínimo decretado como cuota de compensación militar en ningún caso podrá ser inferior al 60% del salario mínimo mensual legal vigente al momento de la clasificación.

Para efectos de liquidación de la Cuota de Compensación Militar, esta se dividirá proporcionalmente por cada hijo dependiente del núcleo familiar o de quien dependa económicamente el inscrito clasificado que no ingrese a filas, sin importar su condición de hombre o mujer. Esta liquidación se dividirá entre el número de hijos y hasta un máximo de tres hijos, incluyendo a quien define su situación militar, y siempre y cuando estos demuestren una de las siguientes condiciones:

1. Ser estudiantes hasta los 25 años.

2. Ser menores de edad.

3. Ser discapacitado y que dependa exclusivamente del núcleo familiar o de quien dependa el que no ingrese a filas y sea clasificado.

En ningún caso, podrán tenerse en cuenta para efectos de liquidación, los hijos casados, emancipados, que vivan en unión libre, profesionales o quienes tengan vínculos laborales.

Parágrafo 1º. Estos recursos serán recaudados directamente por el Ministerio de Defensa Nacional - Fondo de Defensa Nacional, se presupuestarán sin situación de fondos y se destinarán al desarrollo de los objetivos y funciones de la fuerza pública en cumplimiento de su misión constitucional.

Parágrafo 2º. En el evento en que el inscrito al momento de la clasificación sea mayor de 25 años, que no ingrese a filas y sea clasificado, la base gravable de esa contribución ciudadana, especial, pecuniaria e individual, está constituida por el total de los ingresos mensuales y el patrimonio líquido del interesado, existentes a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a la fecha en que se efectúa la clasificación. Para el caso de los interesados que pertenezcan a los niveles 1, 2 o 3 del Sisbén se aplicará lo previsto en el artículo 6º de la presente ley.

ARTÍCULO 2º. Las personas que sean clasificadas de conformidad con las normas que reglamentan el servicio de reclutamiento y movilización, deberán presentarse dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes al acto de clasificación, ante la respectiva autoridad de reclutamiento para la expedición y entrega del recibo que contiene la liquidación de la Cuota de Compensación Militar. Vencido este término sin que el clasificado efectúe la presentación, la autoridad de reclutamiento procederá a la expedición del recibo de liquidación de la Cuota de Compensación Militar y a su notificación, que se entenderá surtida con el envío del mismo a la dirección registrada en el formulario de inscripción, mediante correo certificado. Contra el acto que contiene la liquidación de la Cuota de Compensación Militar solo procede el recurso de reposición.

Parágrafo 1º. La Cuota de Compensación Militar liquidada se pagará dentro de los noventa (90) días siguientes a la fecha de ejecutoria del correspondiente recibo de liquidación; vencido este término sin que se efectúe el pago, deberá cancelar una suma adicional a título de sanción, equivalente al treinta por ciento (30%) del valor inicialmente liquidado. Tanto la Cuota de Compensación Militar como la sanción, deben ser canceladas dentro de los sesenta (60) días subsiguientes.

La Cuota de Compensación Militar y la sanción, que no hubieren sido cancelados dentro del plazo señalado, podrán ser cobrados por jurisdicción coactiva, para lo cual servirá como título ejecutivo, la copia del recibo que contiene la obligación.

Parágrafo 2º. Previa certificación de las dependencias responsables de la administración del talento humano en las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, los hijos del personal de oficiales, suboficiales, miembros del nivel ejecutivo, agentes y soldados profesionales de la Fuerza Pública en actividad o en retiro, con asignación de retiro o pensión militar o policial, tendrán derecho a pagar el cincuenta por ciento (50%) de la cuota de compensación militar que les corresponda, **sin que esta en todo caso sea inferior a la Cuota de Compensación Militar mínima de acuerdo con el inciso tercero del artículo 1º de la presente ley.**

Parágrafo 3º. Igual procedimiento en cuanto al monto de la compensación descrita en el parágrafo anterior, se surtirá con los estudiantes de los colegios y academias militares y policiales que presten el servicio militar en modalidad especial durante los grados 9, 10, 11 y aprueben las tres fases de instrucción militar denominadas fase premilitar, primera militar y segunda militar, de acuerdo con el programa que sea elaborado por la Dirección de Instrucción y Entrenamiento del Comando del Ejército Nacional o la Dirección General de la Policía Nacional, quedando bajo banderas al hacer el juramento ante la bandera de guerra, obteniendo la tarjeta militar de reservista de primera clase.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos analizados, los incisos segundo, tercero, cuarto, numerales 1, 2, 3, inciso quinto y parágrafo 2º del artículo 1º de la Ley 1184 de 2008 y la expresión "*sin que esta en todo caso sea inferior a la Cuota de Compensación Militar mínima de acuerdo con el inciso tercero del artículo 1º de la presente ley*", contenida en el artículo 2º de la misma ley.

3. Síntesis de la providencia

El problema jurídico que le correspondió resolver a la Corte en esta oportunidad, consistió en determinar, si la fórmula que la Ley 1184 de 2008 establece para liquidar la cuota de compensación militar a cargo del inscrito que no ingrese a prestar el servicio militar, vulnera el principio de equidad tributaria y compromete el mínimo vital de las personas que deben asumir el gravamen.

Acorde con lo que ha establecido la jurisprudencia y en particular la sentencia C-600 de 2015, la Corte reiteró que la contribución que se regula en la Ley 1184 de 2008 es una legítima expresión de la potestad del legislador para establecer tributos, que resulta válida como una forma de promover la igualdad y restablecer el equilibrio de las cargas públicas, frente al deber constitucional de prestar el servicio militar. A su juicio, esta contribución se justifica en el beneficio recibido por quien es eximido del servicio militar. Contrario a lo que sostiene el demandante, la fórmula establecida en la ley no puede considerarse inequitativa, toda vez que busca equilibrar las cargas entre los ciudadanos, en atención al desconocimiento de los principios de igualdad, justicia y equidad que se seguiría en caso de que solo unos contribuyeran al mantenimiento de la seguridad del Estado y otros estuvieran simplemente exonerados de ese deber. Señaló, que dicha contribución se paga por una sola vez y está destinada al cumplimiento de obligaciones de la fuerza pública, a través del Fondo para el mantenimiento de las tropas. La ley establece la obligación en cabeza del núcleo familiar del clasificado, con fundamento en el principio de solidaridad, dadas las condiciones económicas en que se encuentran las personas mayores de 18 y menores de 25 años que estudian y no tienen recursos propios, ya que por lo general no han culminado su ciclo de formación, ni se han integrado al mercado laboral y se encuentran bajo la dependencia económica de su familia. En todo caso, la base gravable constituida a partir de los ingresos

del núcleo familiar permite que aquellas personas de precarios ingresos paguen una cuota menor que aquellos de ingresos o patrimonio mayor.

La Corporación observó que si bien es cierto que la cuota de compensación puede resultar alta en un período mensual, individualmente no tiene la capacidad para destruir la fuente de ingresos del grupo familiar o del inscrito que sea económicamente independiente, si se tiene en cuenta que debe pagar por una sola vez, dentro de los noventa (90) días siguientes a la ejecutoria de la correspondiente liquidación, de manera que la apreciación de su impacto en los ingresos mensuales debe mirarse en un periodo de casi cuatro meses. En todo caso, advirtió que estadísticamente se encuentra que son las familias de los estratos 4, 5 y 6 las que mayormente pagan la cuota de compensación militar (99.4%: estrato 6, 99.3 % : estrato 5, estrato 4: 99.2 %.), como también que, como lo ha determinado la jurisprudencia constitucional, el mínimo vital debe valorarse tanto cualitativamente como cuantitativamente. En cuanto a las personas con inhabilidad para prestar el servicio militar, la Corte indicó que había tener en cuenta el artículo 6º de la misma Ley 1184 de 2008, que establece la exoneración del pago de la cuota de compensación para quienes se encuentran en ciertas situaciones de desventaja, entre otros, las personas con limitaciones físicas, psíquicas y sensoriales y los afiliados al SISBEN, en niveles 1, 2 y 3. La circunstancia de que en un caso particular el inscrito o su familia pueda resultar muy gravoso el pago de la cuota de compensación militar, no invalida en general la justificación constitucional que equilibra las cargas públicas y en todo caso, el obligado podría acudir a la acción de tutela para que el juez constitucional ampare sus derechos teniendo en cuenta las especiales circunstancias que le impiden cumplir con el pago de esta contribución.

Por lo expuesto, la Corte concluyó que las disposiciones legales demandadas no vulneran los mandatos constitucionales de igualdad, equidad tributaria y mínimo vital, toda vez que mientras al Estado le corresponde garantizar entre otros, la defensa de la soberanía, la independencia, el orden constitucional, la seguridad, convivencia pacífica y la vigencia de un conjunto de derechos a los ciudadanos, estos deben asumir ciertas cargas, dentro de los cuales se encuentran la de contribuir al financiamiento de los gastos del Estado (art. 95.9 C. Po.), en este caso, al sostenimiento de la fuerza pública, en forma proporcional. Por consiguiente, procedió a declarar exequibles, los apartes demandados de los artículos 1º y 2º de la Ley 1184 de 2008.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los magistrados **María Victoria Calle Correa**, **Jorge Iván Palacio Palacio**, **Alberto Rojas Ríos** y **Luis Ernesto Vargas Silva** manifestaron su salvamento de voto respecto de la decisión anterior, toda vez que en su concepto, la Ley 1184 de 2008 ha debido ser declarada inexecutable en su integridad, por quebrantar los principios de igualdad y equidad tributaria. Su posición fue de apoyo a la ponencia original presentada por el magistrado **Vargas Silva**, excepto en relación con la propuesta de diferir la declaración de inexecutable por el término de un (1) año, contado a partir de la notificación del fallo.

En concepto del magistrado **Luis Ernesto Vargas Silva**, la contribución contenida en la norma demandada comporta efectos confiscatorios tal como lo expuso en la ponencia original. En su salvamento recordó que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, el principio de equidad tributaria previsto en los artículos 363 y 95.9 CP se desconoce, entre otras circunstancias, cuando el gravamen tiene implicaciones confiscatorias, de ahí que los supuestos de confiscación suponen un límite a la potestad tributaria del legislador. Un gravamen confiscatorio, advirtió, es aquel que atenta drásticamente y sustancialmente contra los ingresos o la propiedad de los contribuyentes. Sin embargo, en su concepto, la confiscación en el plano tributario se configura de manera diferente en los impuestos, por un lado, y en las tasas y contribuciones especiales, por el otro.

El magistrado disidente señaló que los impuestos se caracterizan porque los contribuyentes no obtienen un beneficio directo y los recaudos no tienen destinación específica, sino que ingresan a las arcas del Estado y se utilizan con arreglo a prioridades, planes y programas. De igual forma, porque se emplean para financiar los gastos e inversiones del Estado y se fijan sobre la base de la capacidad económica de las personas. En consecuencia, subrayó que el principio indicador de los impuestos es la *capacidad económica* y, por ende, adquieren

carácter confiscatorio en aquellos casos en que absorben la totalidad del indicador de capacidad económica gravado.

Destacó que, por el contrario, conforme al artículo 338 CP, las tasas y las contribuciones especiales, pese a sus diferencias, se identifican en que su sentido es retribuir y compensar el beneficio recibido por el contribuyente. Su razón de ser es marcadamente diferente de aquella de los impuestos. Explicó que cuando se establece una tasa o una contribución especial no se buscan financiar los gastos generales del Estado sino, solamente, compensar el beneficio o sustentar económicamente el servicio prestado. Por esta razón, mientras que en los impuestos el principio indicador es la capacidad económica de los contribuyentes, los principios informadores de las tasas y de las contribuciones especiales son *el costo y el beneficio*.

En concepto del magistrado **Vargas Silva**, lo anterior implica que el monto de las tasas y las contribuciones especiales nunca puede fijarse ni incrementarse a medida que aumenta la capacidad económica de las personas. Si así se procede, resaltó, la tasa o la contribución especial en cuestión se convierte en un impuesto y se termina, no por compensar un beneficio recibido o el costo de un servicio, sino por gravar la capacidad económica, como si de impuestos se tratara. Por lo tanto, dado que los principios informadores de las tasas y las contribuciones especiales son el costo y el beneficio, refirió que estos tributos adquieren carácter confiscatorio en todos aquellos eventos en los cuales la tarifa excede el beneficio recibido o el costo en que incurrió el Estado para el suministro del servicio.

Así mismo, como consecuencia de la estructura de las tasas y contribuciones especiales, anotó que la capacidad económica de los contribuyentes únicamente puede ser utilizada como criterio reductor del exceso, es decir, para disminuir o aminorar los costos del servicio o la compensación por los beneficios, en los eventos en que ciertos contribuyentes no tengan posibilidades de asumirlo, pero nunca para justificar el aumento de las tarifas.

Al disentir el magistrado **Luis Ernesto Vargas** sostuvo que la cuota de compensación militar, como ha reiterado la jurisprudencia de la Corte, es una contribución especial, por cuanto pretende compensar el beneficio recibido por las personas que no son obligadas a prestar el servicio militar. Por lo tanto, para determinar si adquiriría connotaciones confiscatorias, en principio se requería determinar si la tarifa era excesiva en comparación con el beneficio recibido. Pero, como el beneficio en este caso era difícilmente cuantificable, señaló que al legislador, dentro de su amplio margen de configuración, correspondía valorarlo y determinar la correspondiente tarifa.

Precisó que, no obstante lo anterior, la potestad que le asiste al legislador no lo autorizaba para fijar ilimitadamente el monto del gravamen, por elementales razones de equidad tributaria. En consecuencia, dado que el contribuyente tiene tres meses para pagar la cuota, si bien el legislador puede establecer libremente la tarifa, afirmó que en ningún caso podía ser superior a la capacidad de pago del sujeto pasivo o de su núcleo familiar, calculada a partir de los ingresos recibidos durante ese término. De ser así, precisó, la contribución adquiriría carácter confiscatorio. La capacidad económica cobraba aquí importancia, de la única manera en que puede tenerla en este tipo de tributos, es decir, como criterio reductor del exceso, a fin de controlar montos impagables para el contribuyente.

Según el magistrado **Vargas Silva**, en la disposición demandada, luego de sustraer los descuentos obligatorios para todo empleado, correspondientes a seguridad social (8%), y el promedio que en los tres meses se descuenta a los ingresos por concepto de la cuota de compensación militar (20%), lo percibido por el obligado o el núcleo familiar se reduce al 72%. De acuerdo con la norma, al 72% de ingresos mensuales que le quedan al contribuyente o al núcleo familiar, se debe disminuir el 1% del patrimonio líquido del que son titulares dichos sujetos pasivos. Sin embargo, justamente en todos aquellos eventos (grupo de casos) en los que el 1% del patrimonio líquido de los contribuyentes es equivalente o mayor al 72% de los ingresos familiares de un mes, lo que ocurre en no pocos casos, la contribución especial absorbe la totalidad de esas rentas y, en consecuencia, en su criterio, asumía un carácter confiscatorio.

Por estas razones, en criterio de los magistrados **María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva** la tarifa de la cuota

compensación militar resultaba contraria al principio de equidad tributaria consagrado en los artículos 363 y 95.9 de la Constitución Política, con fundamento en los cuales ha debido declararla inexecutable. El magistrado **Vargas Silva** consideraba que la declaración de inexecutable debía tener efectos diferidos para reducir el impacto fiscal de la decisión y conceder el término de un año al legislador a fin de que estableciera una nueva regulación.

DE ACUERDO CON LA CONSTITUCIÓN, LA ACTIVIDAD MINERA DEBE ASEGURAR LOS MÁS ALTOS ESTÁNDARES DE RESPETO A LAS NORMAS AMBIENTALES, PROVEER EMPLEOS QUE GARANTICEN LAS CONDICIONES MÍNIMAS DEL DERECHO AL TRABAJO, PERMITIR EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES SIN SACRIFICAR ESTA POSIBILIDAD PARA LAS GENERACIONES FUTURAS Y SER RESPETUOSA DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS