



Sentencia C-388/16

Referencia: Expediente D-11035

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 (parcial) y 2 (parcial) de la Ley 1184 de 2008, *“por la cual se regula la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones”*

Actor: Carlos Felipe Rojas Flórez

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., julio veintisiete (27) de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, el demandante solicita a la Corte declarar la inexecutable de los artículos 1° y 2° (parciales) de la Ley 1184 de 2008, *“[p]or la cual se regula la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones”*.

Mediante Auto del 15 de octubre de 2015, el Magistrado Sustanciador rechazó la demanda por considerar que existía cosa juzgada constitucional, de conformidad con los artículos 243 de la Constitución Política y 6, inciso final, del Decreto 2067 de 1991. Sin embargo, el actor presentó recurso de súplica contra la providencia y, a través de Auto 527 de 12 de noviembre de 2015, la Sala Plena de la Corporación dispuso continuar con el examen correspondiente.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

A. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcriben los dos artículos inicialmente demandados, subrayados en los incisos y apartes acusados.

“LEY 1184 DE 2008

(febrero 29)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. 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 1°. 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 2°. 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 6° de la presente ley.

Artículo 2°. 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 1°. 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 2°. 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 1° de la presente ley.

Parágrafo 3°. 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. [...]"

B. LA DEMANDA¹

El demandante considera que los fragmentos acusados contravienen los artículos 1, 2, 11, 42 y 98 de la Constitución.

1. Estima que el monto de la contribución que debe pagar quien no ingresa a filas, equivalente al 60% de lo devengado mensualmente (a la fecha de la clasificación), más el 1% del patrimonio líquido (a 31 de diciembre del año anterior a la fecha de la clasificación), de su núcleo familiar o de la persona de quien dependa económicamente, es excesivamente elevado y vulnera el derecho al mínimo vital, deducible de los artículos 1 y 11 de la Carta. Ejemplifica que si los padres de una persona exonerada del servicio militar devengan en conjunto \$3.000.000 y tienen un patrimonio líquido de \$100.000.000, estarían obligados a una contribución de \$2.800.000, lo que es casi el total del ingreso que reciben mensualmente.

Agrega que en el supuesto del artículo 1° acusado, según el cual la cuota de compensación militar nunca podrá ser inferior al 60% del salario mínimo mensual, si lo devengado al mes por el núcleo familiar del interesado asciende a esta suma, el

¹ La síntesis de la demanda y de las intervenciones contenidas en esta providencia corresponden, casi en su integridad, a la presentada en la ponencia original sometida a consideración de la Sala Plena. A partir de ellos, se desarrolló el juicio que condujo a la adopción de la presente sentencia.

contribuyente deberá al tesoro nacional “*el equivalente al TOTAL de los ingresos mensuales de su familia*”, y en los eventos en que se cuente con patrimonio líquido, la contribución se elevaría y tendría que sufragarse “*más del equivalente al total de los ingresos de su núcleo familiar*”. En estas circunstancias, cuestiona el actor: “*¿de qué vivirán (sic) personas... el mes que deban pagar el valor de la cuota de compensación militar?*”.

El demandante sustenta que en el ordenamiento jurídico se han reducido las limitaciones permitidas al salario mínimo legal mensual y, apoyado en jurisprudencia de esta Corte, indica que dicho monto es inembargable y la única proporción que puede ser objeto de limitación es la quinta parte de aquello que exceda esa cantidad.

Considera que la circunstancia de que la contribución tome como base gravable el ingreso mensual y el patrimonio de los padres o de aquellas personas de quien depende económicamente el interesado, menoscaba el bienestar general de la familia, sus derechos y el mandato que obliga al Estado y la sociedad a su protección integral (art. 42 C. P.). Argumenta que las familias dependen del fruto de su trabajo, reflejado en los ingresos salariales mensuales, con lo que satisfacen las necesidades básicas y pueden llevar una vida en condiciones dignas.

La ley demandada haría que los ciudadanos se vean obligados a dejar de suplir dichos gastos mínimos para atender esa contribución “*tan elevada y desproporcionada*”. Infringiría, por ello, también el artículo 1º de la Carta, que define a Colombia como un Estado Social de Derecho, pues contravendría la obligación oficial de combatir las penurias económicas o sociales de la población y obliga a los ciudadanos a pagar tributos que atentan drásticamente contra su subsistencia. El menoscabo “*flagrante*” al mínimo vital se verifica, a juicio del actor, igualmente en el supuesto del párrafo 2º del artículo 1 de la ley impugnada, del inscrito mayor de 25 años al momento de la clasificación, en el que se toma como base gravable sus propios ingresos y su patrimonio.

El demandante añade que si algunas de las personas que resulten clasificadas quisieran prestar el servicio militar con el objeto de no pagar el referido gravamen, “*máxime en el caso de los inhábiles relativos y permanentes (a los que se refiere el literal «h» del artículo 28 de la Ley 48 de 1993)*”, no podrían hacerlo por cuanto la ley y su condición física se los impediría, de manera que estarían necesariamente obligados a asumir la carga económica de la obligación.

2. En segundo lugar, el actor señala los artículos acusados de contrariar el principio del orden justo, consagrado en el artículo 2º de la Constitución, en razón de que no existiría correspondencia entre quien debe pagar la cuota de compensación militar, es decir, el clasificado que no se incorporará a filas, y el titular del patrimonio base de liquidación, que puede ser la familia o aquellos de quien el interesado dependa económicamente. Pese a que sea definida como una contribución ciudadana, especial, pecuniaria e individual, la liquidación de ese tributo se establecería mediante “*algo que no es propio de la individualidad del ciudadano*”.

3. Por la razón anterior, el demandante asevera que los apartados legales infringen el artículo 98 de la Carta, que fija la edad para ejercer la ciudadanía en 18 años, por

desconocer la independencia jurídica del sujeto y su capacidad plena para responder, al imponerle obligaciones a partir de un patrimonio que no es suyo y del cual tampoco puede disponer.

C. INTERVENCIONES

1. Intervenciones oficiales

a. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público² intervino para defender la constitucionalidad de la norma acusada. Luego de citar jurisprudencia de esta Corporación sobre los requisitos que debe cumplir la demanda de inconstitucionalidad, sostiene que el cargo por vulneración al mínimo vital incumple tales exigencias por cuanto no demuestra en qué sentido el precepto legal acusado infringe las disposiciones constitucionales que señala y se contrae a ser una afirmación en el sentido de que la fijación de una base gravable para la determinación de la cuota de compensación militar vulnera el citado mínimo.

En todo caso, considera que el actor desconoce que, según la propia Ley 1184 de 2008, en los eventos en que la cuota de compensación resulta gravosa frente a los ingresos del responsable directo, este puede ser eximido de pagarla si se encuentra afiliado al SISBEN, en los niveles 1, 2 y 3 y que, además, cuenta con noventa días para sufragar la correspondiente suma, plazo que, según el interviniente, es razonable a fin de obtener los recursos, efectuar el pago y regularizar su situación militar. Por ello, el legislador habría tenido en cuenta la capacidad contributiva subjetiva y real de los ciudadanos que deben asumir la contribución. La inconstitucionalidad señalada no se desprendería, así, del análisis de la disposición demandada en relación con la Constitución, sino que constituiría una consideración subjetiva del actor, sin apoyo legal ni jurisprudencial.

Por otra parte, el Ministerio sostuvo que la cuota de compensación militar no es una contribución parafiscal en sentido estricto, sino que supone y se justifica en el beneficio recibido por quien es eximido del servicio militar. Mediante aquella el legislador habría pretendido equilibrar cargas entre los ciudadanos, dada la violación a los principios de igualdad, justicia y equidad que se seguiría de que solo unos contribuyeran al mantenimiento de la seguridad del Estado y otros estuvieran simplemente exonerados de ese deber. Así mismo, la regla que impide una contribución inferior al 60% del salario mínimo legal mensual vigente se enmarcaría en la libertad de configuración legislativa que tiene el Congreso para establecer bases gravables con límite inferiores, dentro de márgenes razonables.

b. *Ministerio de Defensa Nacional*

El Ministerio de Defensa Nacional³ intervino para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la disposición demandada.

² A través de su apoderado Francisco Morales Falla.

³ A través de su apoderada especial, Sandra Marcela Parada Aceros.

Luego de ilustrar los fundamentos constitucionales del servicio militar obligatorio, el procedimiento para la incorporación a filas, para la clasificación de quienes serán eximidos de tomar las armas y la regulación sobre la cuota de compensación militar, aclara que esta última es una contribución especial en dinero, que se paga por una sola vez y su recaudo debe ser asegurado, incluso a través de normas coactivas. Esto, por cuanto está destinada al cumplimiento de obligaciones constitucionales de la fuerza pública, a través del Fondo para el mantenimiento de las tropas y otros imprevistos, el cual, pese a ser financiado mediante un presupuesto específico, desde el punto de vista fiscal requiere esos otros ingresos.

Afirma que el legislador atribuyó la obligación de la cuota de compensación al núcleo familiar del clasificado, en virtud del principio de solidaridad, dadas las condiciones económicas en que se encuentra la mayoría de las personas mayores de 18 y menores de 25 años, dedicadas a estudiar y sin recursos propios. En este sentido, considera que no le asiste razón al demandante cuando afirma que a aquellas se les priva de la posibilidad de contraer derechos y obligaciones. Esta idea supondría, a su juicio, confundir la independencia jurídica con la económica y, en consecuencia, ignorar que la primera tiene que ver con los derechos y obligaciones del joven como ciudadano, mientras la segunda con su situación financiera.

En criterio del Ministerio, la intención del legislador con el clasificado menor de 25 años fue sensata y, en lugar de restringirle derechos, pretendió protegerlo y liberarlo de una obligación que no está en condiciones de sufragar, por cuanto pese a la mayoría de edad, aún depende económicamente de su familia. Pone de manifiesto, así mismo, que la persona que se halle en el rango de los 18 y 25 años, si cuenta con independencia económica, debe asumir personalmente la contribución, conforme a lo indicado en la Sentencia C-600 de 2015.

Por otro lado, estima que el demandante se equivoca al considerar que el artículo impugnado es inequitativo por el hecho de tomar como referencia para la liquidación de la cuota, en un evento, los ingresos y patrimonio del interesado y, en el otro, los de su familia, según si el joven cuenta con más de 25 años o es mayor de edad pero no alcanza este número de años, aun cuando en ambos eventos la persona tiene la misma capacidad. Sustenta que luego de 25 años el Estado estima que hombres y mujeres han consolidado sus expectativas a nivel de educación superior, se han emancipado y cuentan con la capacidad, no solo para ejercer derechos, sino para asumir todo tipo de deberes y obligaciones, *“por imposición del Estado o porque voluntariamente las ha adquirido”*.

El Ministerio asevera que el demandante realiza interpretaciones subjetivas de la liquidación de la cuota de compensación y acerca de quiénes deben pagarla, sin prestar atención a lo indicado en la respectiva norma, en la reglamentación y en la providencia citada en el párrafo anterior y que, en especial, desconoce las variables para la liquidación y exoneración del tributo, por cuanto personas con limitaciones físicas, como aquellas a las que se refiere el actor, están eximidas del gravamen, previa valoración médica del servicio de reclutamiento y movilización.

En igual sentido, advierte que el artículo 6 de la Ley 1184 de 2008 prevé la exoneración de la contribución a los ciudadanos incluidos en el SISBEN, población

indígena, jóvenes desacuartelados o retirados de filas que no hayan resultado aptos en el tercer examen médico y, así mismo, a quienes se encuentren en situación de pobreza extrema del programa Red-Unidos y a todos aquellos que hayan sido declarados en condición de adoptabilidad por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, conforme a la Sentencia C-586 de 2014.

Por último, pone de presente que en virtud de la Sentencia C-600 de 2015, existe cosa juzgada constitucional en cuanto a la efectiva certeza de la base gravable de la contribución y a que, en el caso de que el inscrito, clasificado, que no deba ingresar a filas, sea menor de 25 años, pero no dependa económicamente de su grupo familiar o un tercero, se tomarán como base, a efectos de la liquidación de la cuota, sus propios ingresos mensuales y su patrimonio líquido.

2. Intervenciones académicas

a. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

El Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario⁴ intervino para defender la constitucionalidad de los apartados impugnados.

Analiza algunas normas de la Constitución, relativas a deberes del ciudadano que fundamentarían la prestación del servicio militar y sostiene que esta obligación se enmarca en la prevalencia del interés general, en las justas prestaciones que la vida en comunidad exige a cada uno de sus miembros y en los beneficios sociales que se derivan de ello. De este modo, considera que las disposiciones objetadas suponen una compensación, pues mientras algunos jóvenes toman las armas durante un año, arriesgan sus vidas y posponen proyectos personales, laborales o educativos, quienes no prestan el servicio militar deben sufragar la contribución.

Con base en jurisprudencia constitucional, el interviniente distingue entre las dimensiones cualitativa y cuantitativa del mínimo vital y afirma que los enunciados demandados fijan una suma que, si bien podría considerarse alta para personas y familias de bajos ingresos, es en todo caso de carácter universal a cargo de quienes se hallan exentos de prestar el servicio militar, de cualquier clase social, lo que hace que el tributo sea “*proporcional*”.

En relación con el argumento de que las disposiciones toman como base para liquidar la cuota de compensación unos ingresos y el patrimonio de quien no es el obligado y, de esta forma, menoscaban su independencia jurídica, el interviniente afirma que “*en sentencia de constitucionalidad de la misma normatividad*”, aunque por razones diferentes, la Corte defendió la presunción legal del legislador, según la cual, los jóvenes entre 18 y 25 años aún no han culminado su ciclo de formación, no se han integrado al mercado de trabajo y se encuentran bajo la dependencia económica de sus familias.

Con apoyo en el fallo, argumenta que, en razón de que dicho grupo poblacional no tendría capacidad de pago para asumir la contribución fiscal a la que viene obligado y

⁴ A través del profesor Jorge Andrés Hernández.

es el núcleo familiar o aquellas personas de quien el interesado depende económicamente quienes lo harán, el legislador fija la base gravable a partir de los ingresos y el patrimonio de aquellos, en atención a su obligación legal o voluntariamente adquirida y al principio constitucional de solidaridad.

En lo relativo a que las personas inhábiles para prestar el servicio militar no tendrían una opción distinta a pagar la contribución, pues no podrán incorporarse a las filas dado que la ley se los impediría, considera que el demandante pasa por alto que el artículo 6 de la misma ley acusada establece varias hipótesis de exoneración de la cuota de compensación militar para quienes se encuentran en situaciones de desventaja, incluido el supuesto al que el actor hace referencia.

b. Universidad Libre

La Universidad Libre⁵ intervino para solicitar la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas. Señala que la Corte ya se pronunció y, en consecuencia, existe cosa juzgada constitucional respecto del artículo 1° de la Ley 1184 de 2008.

En relación con el párrafo 2° del artículo 2° de la misma ley, argumenta que los factores para liquidar la cuota de compensación militar deben estar relacionados única y exclusivamente con la persona inscrita que no ingresará a filas, pues es en quien recae la contribución, por lo cual resulta contrario a la igualdad tributaria que 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, solo deben pagar 50% de aquello que les correspondería.

A su juicio, los descendientes de los mencionados grupos no son una colectividad en situación de vulnerabilidad o en condición desfavorable frente al resto de la población, de manera que no se justifica la referida “*amnistía tributaria*” del 50% y se menoscaba el derecho a la igualdad. Esto, pese a que el actor no lo haya afirmado en la demanda.

c. Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado de Colombia⁶ intervino para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

El interviniente considera que los cargos son “*poco profundos*”, la demanda es difusa y no cumple con los requisitos de “*argumentación, claridad y certeza*”, exigidos por la jurisprudencia constitucional, pues solo “*se basa... en demostrar el elevado costo de la cuota de compensación militar, pero no demuestra de forma efectiva la trasgresión de la Carta*”, de manera que se configuraría ineptitud sustantiva de la demanda.

⁵ A través de Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, sede Bogotá, y Hans Alexander Villalobos Díaz, estudiante de la misma Facultad.

⁶ A través de Julio Roberto Piza, Director del Departamento de Derecho Fiscal y Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia.

En todo caso, plantea que el problema jurídico que debe resolverse es si las normas objetadas contravienen los artículos 1, 2, 11, 42 y 98 de la Carta, al establecer una cuota de compensación militar excesiva y sin justificación. En desarrollo de su intervención, cita la Sentencia C-600 de 2015 y sostiene que la referida contribución es una forma de promover la igualdad y reestablecer el equilibrio en las cargas públicas, en concreto, la de prestar el servicio militar.

Subraya que en dicha providencia la Corte encontró la cuota de compensación como una legítima expresión de la potestad del legislador para establecer tributos, pese a que “matizó” el elemento de la equidad tributaria a la hora de calcular el impuesto para las personas entre 18 y 25 años, según si son, o no, económicamente dependientes de sus padres. Por las razones indicadas, considera que las normas objeto de control son válidas a la luz de la Constitución.

d. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario⁷ remitió el concepto aprobado por el Consejo Directivo de la Entidad, en el cual se defiende la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

En el referido documento, se retoma la jurisprudencia de esta Corte sobre la doctrina del mínimo vital y se sostiene que este se encuentra referido, más que a una suma específica o al salario mínimo, a un elemento cualitativo, a la existencia digna de la persona y se traduce en la prohibición de establecer impuestos confiscatorios, derivada del derecho a la propiedad y la iniciativa privadas y los principios de justicia y equidad tributarias.

Puesto de presente lo anterior, el Instituto considera que si bien la cuota de compensación puede resultar alta en un periodo mensual, individualmente considerado no tiene la capacidad para “destruir la fuente de riqueza o de trabajo, del grupo familiar o del inscrito que sea económicamente independiente”. Así mismo, la ley acusada protegería, a través de la exención, a ciertas personas que resultarían afectadas con la obligación tributaria, como los afiliados al SISBEN, niveles 1, 2 y 3, los indígenas, soldados desacuartelados con fundamento en el tercer examen médico, limitados físicos y psíquicos o neuro-sensoriales con afecciones permanentes y graves, no susceptibles de recuperación. Además, el Instituto afirma que la regulación en cuestión contempla un plazo de 90 días para sufragar la contribución y es permitida cualquier forma de pago prevista en la ley.

La Entidad concluye, así, que las disposiciones impugnadas no violan ninguna disposición constitucional y, por el contrario, se soportan en el deber de financiar los gastos e inversiones del Estado, conforme al numeral 9 del artículo 95 de la propia Carta.

Adjunto al concepto aprobado por el Consejo Directivo de la institución, se remitió un salvamento de voto suscrito por cinco miembros de la Colegiatura, quienes, por el

⁷ A través de Benjamín Cubides Pinto, su Presidente.

contrario, consideran que las disposiciones demandadas contrarían la Carta Política. Los miembros disidentes cuestionan si las disposiciones impugnadas violan el principio de progresividad tributaria consagrado en el artículo 363 ídem, puesto que el gravamen establecido en la ley es fijo e igual para todos los que deben pagarlo, independientemente de si tienen bajos o altos salarios y al margen del patrimonio. Señalan que la exención del tributo por razón de pertenencia al SISBEN solo alcanza una parte del numeroso grupo de contribuyentes, dentro del cual todavía se encuentran familias con niveles económicos diferentes.

En segundo lugar, la minoría sostiene que la cuota de compensación militar objetada desconoce el principio de equidad y capacidad contributiva, pues no consulta las posibilidades económicas del obligado ni tampoco la de sus padres. Argumenta que el 60% de los ingresos del núcleo familiar de un mes equivale al 5% de todos los ingresos del año del padre, la madre y el hijo y que, según las normas acusadas, la base gravable es igual al total de ingresos mensuales, es decir, de ingresos brutos, sin ninguna depuración ni deducción obligatoria y sin tener en cuenta los gastos mínimos de subsistencia, por lo cual, la norma desatiende la capacidad económica de los destinatarios, dado que supone que más de la mitad del ingreso de un mes se puede destinar al tributo.

En armonía con lo anterior, los miembros del Consejo Directivo del Instituto que se apartan del concepto de la mayoría hacen un paralelo entre la contribución fijada por la ley y otros tributos que se aplican sobre ingresos brutos, los cuales, argumentan, suelen tener tarifas bajas, como el impuesto de industria y comercio (ICA), que es en promedio igual a 1%. La cuota de compensación militar, de 60%, afirman, es cinco veces más alta que el ICA de todo un año, más elevada que el impuesto sobre la renta, fijado en tarifas escalonadas de 0% y 19%, 28% y 33% sobre la renta líquida, es decir, sobre lo recibido, debidamente depurado de costos, gastos y rentas exentas.

Agregan que al 60% de los ingresos, la norma acusada añade el 1% del patrimonio líquido de padre, madre e hijo, que estaría conformado por las rentas ahorradas, sometidas a otros impuestos al momento de su obtención. Este patrimonio podría estar representado, en todo o en parte, en la casa de habitación de la familia y, sin embargo, advierten, la ley no contempla ninguna exención, por ejemplo, para la vivienda familiar ni para los bienes improductivos, de modo que sobrepasaría la capacidad contributiva de los bachilleres obligados a definir su situación militar.

Así, consideran que la compensación por quienes no tienen que incorporarse a filas debería ser asumida no solamente por los varones bachilleres y sus familias sino, de manera equitativa, por toda la población del país, *“pues todos nos beneficiamos de ello”*.

Por último, afirman que el tributo afecta manifiestamente las condiciones económicas que permiten a la familia satisfacer los requerimientos básicos indispensables para garantizar la digna subsistencia de sus miembros. Refieren que el mínimo vital, reconocido por la jurisprudencia constitucional como un derecho fundamental, obliga al legislador a considerar las diferentes situaciones en las que, no solo cada persona sino también la familia, se ve perjudicada por una contribución con tarifas proporcionales planas y fijas para un grupo numeroso y heterogéneo de

contribuyentes, que compromete los recursos destinados a la manutención y desatiende los principios de progresividad y equidad.

e. Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia⁸ solicita que se declare exequible el “segmento demandado”.

Luego de retomar la doctrina constitucional sobre el mínimo vital, la Academia afirma que el tope por debajo del cual no puede ser liquidada la contribución, fijado por el parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley objetada, es idóneo para asegurar la eficiencia del recaudo de la referida cuota y, así mismo, se acompasa con el deber que tienen las personas de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los criterios de justicia y equidad.

Argumenta que el enunciado normativo se refiere a 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, quienes no necesariamente perciben un salario legal mensual vigente. Afirma, sin embargo, que si aquellos llegaren a devengar ese monto, la cuota de compensación militar mínima sería una carga soportable, en la medida en que el sujeto pasivo puede acudir a un crédito bancario o extrabancario, como cuando se desean obtener determinados bienes para la familia.

En las hipótesis de personas de bajos o nulos ingresos, el académico resalta que, según la Ley 1184 de 2008, ellas quedan exentas de la cuota de compensación militar si demuestran pertenecer a los niveles 1, 2 o 3 del SISBEN, mediante certificado o carné expedido por la autoridad competente. En estos términos, la disposición no se opondría a los mandatos constitucionales indicados por el actor, ya que, mientras al Estado corresponde garantizar un conjunto de derechos a los ciudadanos, estos deben asumir cargas, dentro de las cuales se encuentran los tributos destinados al sostenimiento de la Fuerza Pública, cuya finalidad reside en la defensa de la soberanía, la independencia y el orden constitucional, entre otros.

f. Universidad de Ibagué

La Universidad de Ibagué⁹ intervino para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada.

Luego de sintetizar los argumentos de la demanda y algunos artículos de la ley, señala que el problema jurídico que debe resolverse es si la cuota de compensación militar, igual o mayor al 60% de un salario mínimo legal mensual vigente, a cargo de 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, infringe el derecho al mínimo vital, el derecho a la vida, el principio constitucional del orden justo, los derechos de la familia como núcleo fundamental de la sociedad y el derecho a ejercer la ciudadanía.

⁸ Concepto elaborado por José Antonio Molina Torres, Académico Correspondiente de la entidad.

⁹ A través de Omar A. Mejía Patiño, Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la entidad.

El interviniente afirma que, según el párrafo 1° del artículo 2 de la Ley 1184 de 2008, la referida cuota debe ser cancelada en un plazo máximo de 90 días, tiempo que, a su juicio, “*posibilita un ahorro de los ingresos mensuales (el cual no superaría la quinta parte del salario) y el consiguiente cumplimiento de la obligación en el término establecido*”. Refiere que el actor omitió tener en cuenta que la misma ley previó ciertas situaciones para otorgar un trato diferencial positivo a personas en situación de vulnerabilidad y eximir las de pagar la contribución, en razón de su falta de capacidad económica.

Además de las mencionadas exenciones legales, de los afiliados al SISBEN en niveles 1, 2 y 3, indígenas, soldados desacuartelados por motivos médicos y personas inhábiles en virtud de situaciones físicas, psíquicas o neuro-sensoriales, sostiene que, como se indicó en la Sentencia C-600 de 2015, tampoco quienes se encuentren vinculados a la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema y los inscritos en el Registro Único de Población Desplazada están obligados a la contribución. Así mismo, conforme a la Sentencia C-586 de 2014, lo propio ocurriría con las personas que se encuentran bajo el cuidado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Por lo anterior, considera que el eventual compromiso al mínimo vital y al orden justo que podía comportar el enunciado acusado ya fue previsto en las mencionadas causales de exención de pago, que implican un trato diferencial positivo, de manera que la norma sería compatible con la Constitución.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, mediante concepto 006055 de 9 de febrero de 2016, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre el párrafo 2° del artículo 2° de la Ley 1184 de 2008, por configurarse ineptitud sustantiva de la demanda.

Luego de reseñar el trámite que siguió la acción de inconstitucionalidad, debido a su rechazo inicial y posterior admisión, el jefe del Ministerio Público considera que la totalidad de la demanda se dirigió contra el artículo 1° de la Ley 1184 de 2008, pues a pesar de que formalmente hace alusión al artículo 2° de la misma ley, las acusaciones no lo involucran, ni directa ni indirectamente, ni pueden trasladársele de forma mecánica, además de que la misma disposición es “*incongruente*” con los cargos. En este sentido, estima que el actor debió formular la impugnación teniendo en cuenta “*la totalidad del contexto normativo*” del artículo 2°, que consagra una regulación especial, con unos determinados beneficios de la cuota de compensación militar, a favor de los hijos de miembros de la Fuerza Pública.

Por lo anterior, en opinión de la Vista Fiscal, los cargos carecen de claridad debido a la ausencia total de argumentos específicos contra el artículo 2° objetado. Ni desde el punto de vista de la forma en que fue presentada la demanda ni con base en el principio *pro actione* resultaba procedente, a su entender, que la Corte concediera parcialmente el recurso de súplica, para que se conociera la demanda presentada,

contra la totalidad del párrafo 2° del artículo 2° de la mencionada ley, “*por ausencia absoluta de cargos contra ese apartado normativo*”.

El Procurador señala, así mismo, que la orden de la Sala, de examinar la totalidad del contenido no demandado del párrafo 2° del artículo 2° de la ley 1184 de 2008 era innecesaria debido a que este hace reenvío a lo dispuesto en el artículo 1° de la misma ley, para efectos de la liquidación de la cuota de compensación militar de los ciudadanos exonerados de ingresar a filas, hijos de miembros de la Fuerza pública, con vinculación nominal permanente con ella.

Así, concluye que no es procedente la activación de la jurisdicción constitucional y la emisión un pronunciamiento de fondo respecto del artículo 2° de la Ley 1184 de 2008, por ausencia de los presupuestos procesales pertinentes, dada la falta de claridad de los argumentos contenidos en la demanda.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. La Corte Constitucional es competente para resolver la demanda de la referencia, en los términos del artículo 241-4 C.P., puesto que se trata de la acción pública de inconstitucionalidad contra disposiciones contenida en una ley de la República.

B. CUESTIÓN PREVIA

Existencia de cosa juzgada constitucional¹⁰

2. De conformidad con los artículos 243 C. P., 46 y 48 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y 22 del Decreto 2067 de 1991, los fallos que la Corte Constitucional dicta en ejercicio del control jurisdiccional, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional y ninguna autoridad puede reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

Lo anterior trae como consecuencia, según ha sido reiterado, que las decisiones adoptadas por esta Corporación, en cumplimiento de su función de garantizar la integridad y la supremacía de la Carta, adquieren valor jurídico o fuerza vinculante y se tornan definitivas, incontrovertibles e inmutables y con efectos *erga omnes*¹¹. Son de obligatorio cumplimiento y sujetan la actuación de autoridades judiciales y administrativas y del legislador, pues las normas retiradas del sistema jurídico no pueden ser aplicadas, ni nuevamente creadas, mientras permanezcan las prescripciones constitucionales con base en las cuales las primeras perdieron vigencia.

¹⁰ Las consideraciones que a continuación se incluyen en la sentencia respecto de la existencia de cosa juzgada constitucional, corresponden al contenido de la ponencia original presentada por el magistrado Luis Ernesto Vargas y que fueron acogidas plenamente por la mayoría de la Sala.

¹¹ Ver, al respecto, las Sentencias C-193 de 2016, C-838 de 2013; C-468 de 2011; C-979 de 2010; C-241 de 2012, C-978 de 2010

3. A partir de lo indicado, la jurisprudencia constitucional ha distinguido y conceptualizado varios fenómenos que se presentan alrededor del alcance de las diversas decisiones de control constitucional adoptadas por la Corte en diversos casos. Se ha desarrollado, así, un amplio conjunto de tipos de cosa juzgada. Por lo que aquí interesa, la Corte ha distinguido entre la cosa juzgada absoluta y la cosa juzgada relativa.

La cosa juzgada absoluta tiene lugar cuando, en aplicación del principio de unidad constitucional y el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, se infiere que la norma legal sometida a control constitucional ha sido confrontada con todo el articulado de la Constitución, de manera que su compatibilidad con la Carta ha sido definitivamente decidida y no puede promoverse un nuevo juicio de ese carácter. Esto ocurre, según la Corte, en los supuestos en que, con independencia de los cargos expresamente estudiados, el fallo no limitó el alcance de lo juzgado y se entiende, en consecuencia, que llevó a cabo una comparación de la disposición impugnada con toda la Carta¹².

Por el contrario, se predica la existencia de cosa juzgada relativa en todos aquellos eventos en que el juez constitucional restringe los efectos de la decisión, de modo que deja abierta la posibilidad de que en el futuro se formulen nuevos cargos, distintos de los ya analizados, contra la norma que ha sido objeto de examen¹³. La referida restricción, según ha precisado la Sala, puede haberse puesto de manifiesto directamente en la parte resolutive de la sentencia (cosa juzgada relativa explícita) o solamente en las consideraciones del fallo (cosa juzgada relativa implícita)¹⁴.

4. La cosa juzgada constitucional de carácter relativo, por consiguiente, únicamente impide a la Corte conocer de fondo cargos de inconstitucionalidad, en el supuesto de que antes ya hayan sido planteados contra la misma norma que luego se pretende impugnar. El debate suscitado y decidido en esa ocasión no es susceptible de ser reabierto. En contraste, todos los demás argumentos dirigidos a cuestionar la validez constitucional de la norma juzgada precedentemente deberán ser examinados, puesto que formulan una nueva duda de inconstitucionalidad, basada en un razonamiento jurídico diferente.

5. En el presente caso, el demandante acusó de inconstitucionales los artículos 1 y 2 (parciales) de la Ley 1184 de 2008. En esencia, la impugnación, de un lado, versa sobre el monto de la cuota de compensación militar establecida en el artículo 1º y, en relación con este, en un apartado del párrafo segundo del artículo 2; y de otro lado, censura que, si bien la carga recae en la persona exonerada del servicio militar, la base gravable está constituida por el total de los ingresos y el patrimonio líquido de su núcleo familiar o de aquellos de quienes el clasificado dependa económicamente, según lo indicado en los restantes fragmentos demandados.

En relación con lo primero, plantea un cargo. Según el actor, el 60% de los ingresos mensuales, más el 1% del patrimonio, en los dos casos del núcleo familiar del joven clasificado o de quien este dependa económicamente, es una cuantía exagerada que

¹² Sentencia C-979 de 2010.

¹³ Sentencia C-978 de 2010.

¹⁴ Sentencia C-061 de 2010.

comporta una vulneración al mínimo vital de la familia, al mandato de su protección integral por parte del Estado y a la obligación oficial de combatir las penurias económicas de la población, máxime en los casos en que el eximido por inhabilidad, así quisiera prestar el servicio para evitar el pago de la contribución, no puede por cuanto la ley y su condición física se lo impedirían.

En relación con lo segundo, el demandante formula dos cargos, aunque estrechamente relacionados. En su criterio, establecer el monto de la cuota de compensación militar con base en indicadores de capacidad económica de personas diferentes al afectado: (i) menoscaba su capacidad e independencia jurídicas y (ii) desconoce el fin estatal de asegurar la vigencia de un orden justo. Esto por cuanto, a juicio del actor, el hecho de que el joven sea dependiente económico no es suficiente motivo para obligarlo a pagar montos por los cuales no puede responder, ni para que la base gravable del tributo se determine con base en ingresos y patrimonios que no son suyos.

6. En el auto mediante el cual se resolvió la súplica presentada contra el rechazo de la demanda, la Sala indicó que, si bien los argumentos formulados en este caso contra los apartados acusados giraban en torno a aspectos que ya fueron analizados en la Sentencia C-600 de 2015, debido a que ahora se atacaba también el parágrafo 2º del artículo 2 de la Ley 1184 de 2008, en relación con el cual los citados argumentos no habían sido examinados en el fallo anterior, procedía evaluarlos ahora respecto de esa norma, por lo cual revocó la decisión recurrida y dispuso continuar con el trámite. Como consecuencia, en cumplimiento de la providencia, el Magistrado Sustanciador procedió a admitir la demanda en los términos indicados.

7. En la Sentencia C-600 de 2015, efectivamente, la Corte resolvió una demanda contra la cuota de compensación militar contenida en el artículo 1 de la citada ley. Los cargos formulados y resueltos en esa ocasión fueron tres. En tanto la base gravable de la cuota de compensación de los mayores de edad, pero con menos de 25 años, se determinaba a partir de los ingresos y el patrimonio de su núcleo familiar, a juicio del actor el legislador desconocía los principios de equidad, justicia y progresividad, por cuanto la obligación tenía efectos confiscatorios y excedería la capacidad de pago del afectado. Desde otra perspectiva, estimaba que la ley lesionaba el principio de igualdad pues, mientras para ese grupo de personas se tomaba como base gravable los ingresos de su grupo familiar, en el caso de los mayores de 25 años los ingresos y el patrimonio que conformaban la base gravable estaban constituidos por los recursos propios del obligado.

Por último, se acusaba la disposición que contenía la citada cuota de violar el principio de legalidad tributaria, en su componente de certeza, en razón de que en los apartados que la regulaban no era claro si los ingresos familiares que conformaban la base gravable eran netos o ingresos brutos. Respecto a los dos primeros cargos, la Corte resolvió declarar exequible los apartes demandados que contenían la obligación, en el entendido de que para el inscrito y clasificado que no dependa económicamente de su grupo familiar debe tomarse en cuenta como base de la contribución el total de sus ingresos mensuales y su patrimonio líquido. En relación con el último, consideró que la aparente indeterminación podía ser superada y

definió, con base en una lectura integral del artículo, que los ingresos a tenerse en cuenta debían ser los ingresos netos.

8. Resulta relevante destacar que al examinar el primer cargo en dicha oportunidad, la Corte dio respuesta negativa al problema de si la determinación de la base gravable, en el caso del mayor de edad con menos de 25 años, a partir de indicadores económicos de capacidad económica de su grupo familiar o de quien dependiera económicamente, vulneraba la equidad, la justicia y la progresividad. A este respecto sostuvo que ese supuesto regulado por el legislador comportaba no solo que el joven se encontraba en el citado rango de edad sino, además, que era dependiente económico de su familia o de un tercero, pese a su mayoría de edad.

El fallo subrayó que, no obstante la ley se refería solo a la edad y no a la otra condición de aplicación de la norma, el legislador incorporó una presunción de dependencia económica de la que igualmente se ha valido en otros ámbitos de la legislación, para efectos de extender beneficios a la población comprendida entre los 18 y los 25 años, al asumir que quienes se encuentran dentro de esta franja son jóvenes que no han culminado su ciclo de formación ni se han integrado al mercado de trabajo, sino que aún se encuentran bajo la dependencia económica de sus familias.

Según la Corte, la referida presunción de dependencia económica implica asumir, así mismo, que las personas entre dichas edades no cuentan con medios económicos para afrontar el pago de la contribución fiscal a la que vienen obligados al ser clasificados y que son los padres o, en su defecto, la persona de quien dependen económicamente, quienes asumirán el tributo. Pero además, la presunción, en concepto de la Sala Plena, busca y efectivamente es apta para alcanzar una finalidad constitucionalmente importante, consistente en garantizar la eficiencia del recaudo del gravamen, que constituye uno de los componentes de la justicia tributaria.

Puesto que los jóvenes menores de 25 años en situación de dependencia económica carecen, por tal circunstancia, de recursos propios suficientes para sufragar su manutención y, por extensión, el pago de obligaciones tributarias, la Corte consideró que la definición del monto de la obligación con arreglo solo a los recursos de aquellos podría comprometer la posibilidad de hacer efectivo el pago de la mencionada contribución, por cuanto esto último implicaría la ausencia de recursos susceptibles de ser gravados, de ahí que la medida se fuera constitucionalmente justificada para el caso de las personas en dicha situación.

9. En los anteriores términos, si se confrontan los cargos propuestos en la anterior oportunidad, aunados a la fundamentación de la respectiva sentencia que los resolvió, con los tres cargos formulados en el presente juicio de constitucionalidad, la Sala encuentra que existe cosa juzgada respecto de dos de las tres acusaciones que ahora se plantean.

Tanto en la demanda decidida en la Sentencia C-600 de 2015, como en la que hoy conoce la Corte, se ataca la conformación de la base gravable para liquidar la cuota de compensación militar regulada en el artículo 1º de la Ley 1184 de 2008, a partir de los ingresos y el patrimonio cuyos titulares son personas diferentes al obligado.

En el presente proceso, el actor sostiene que dicha obligación, pese a ser individual, se determina con arreglo a “*algo que no es propio de la individualidad del ciudadano*”. Por esta razón, el legislador desconocería (i) el principio constitucional del orden justo y (ii) la capacidad jurídica para contraer obligaciones del clasificado, adquirida al alcanzarse la mayoría de edad, dado que el hecho de que el joven sea dependiente económico no sería suficiente motivo para obligarlo a pagar montos por los cuales no puede responder, ni para que la base gravable del tributo se determine con base en ingresos y patrimonios que no son suyos.

Como se observó en los párrafos precedentes, estas objeciones fueron implícitamente resueltas en el fallo anterior. Pese a que en la formulación inicial del cargo en la demanda precedente no se señalaron como desconocidas las normas que ahora se indican, al analizar la impugnación, la Corte puso de manifiesto que la norma censurada también hoy tiene el sentido de fijar una mera presunción legal de dependencia económica para hacer partícipes de beneficios y *lograr eficiencia* en los recaudos tributarios de personas entre los 18 y los 25 años, quienes, se asume, no han finalizado su formación académica ni se han integrado al ámbito laboral. Conforme a este entendido, se consideró que la medida adoptada por el legislador tenía pleno respaldo constitucional.

En este orden de ideas, la Sala constata la configuración de la cosa juzgada constitucional en relación con los dos citados cargos.

10. En lo que hace relación al cargo dirigido contra la tarifa de la cuota de compensación militar prevista específicamente en el artículo 1º y, en relación con este, en el párrafo 2º del artículo 2º, en el fragmento acusado, ni en la Sentencia C-600 de 2015 ni en otro fallo, la Corte ha emitido pronunciamiento alguno. Según el actor, debido a su exagerado valor, el referido monto de la cuota de compensación desconocería el mínimo vital de la familia y el mandato de su protección integral por parte del Estado, argumento cuyo mérito no ha sido aún evaluado por la Corte, por lo cual no existe cosa juzgada al respecto y deberá emitirse decisión de fondo.

C. PROBLEMA JURÍDICO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

11. De las consideraciones precedentes, a la Corte Constitucional le corresponde establecer, en esta oportunidad, si la fórmula empleada por la Ley 1184 de 2008 a efectos de liquidar la cuota de compensación militar a cargo del inscrito que no ingrese a prestar el servicio militar, vulnera el principio de equidad tributaria o compromete el mínimo vital de las personas que deben asumir dicho gravamen.

12. Con el propósito de dar respuesta al problema constitucional referido, se seguirá el siguiente orden. En primer lugar, la Corte precisará el alcance de la competencia del legislador en materia tributaria estableciendo, para el efecto, la relación existente entre la cláusula de Estado Social, el deber de tributación y la libertad de configuración del legislador. En particular, la Corte se referirá al concepto de Estado Social de Derecho, al principio de solidaridad que lo inspira, la protección al mínimo vital y su relación con el deber de contribuir a su financiamiento a través de la tributación (Sección D). Seguidamente caracterizará la cuota de compensación militar

con fundamento en lo dispuesto en la Ley cuestionada y lo que sobre el particular ha indicado este Tribunal (Sección E). Finalmente, establecerá si la regulación acusada y que se ocupa de disciplinar el alcance de la obligación de pagar la cuota de compensación militar, definiendo su fórmula de liquidación, resulta compatible con los mandatos de equidad tributaria y respeto al mínimo vital en materia tributaria (Sección F).

D. ESTADO SOCIAL DE DERECHO, DEBER DE TRIBUTACIÓN Y COMPETENCIAS LEGISLATIVAS

13. La noción de Estado Social de Derecho, inspiradora y base fundamental de la Constitución de 1991, se construye a partir de la idea de que el Estado, lejos de ser un espectador pasivo del desarrollo de la sociedad, trabaja activamente para hacer realidad la dignidad de las personas y la igualdad material de los asociados¹⁵, a través de la garantía de los derechos fundamentales¹⁶, la intervención del Estado en la economía, y la exigencia del cumplimiento de los deberes constitucionales. Sobre la cláusula de Estado Social ha indicado la Corte:

“La cláusula del Estado social de derecho (C.P. art. 1), tiene el poder jurídico de movilizar a los órganos públicos en el sentido de concretar, en cada momento histórico, un modo de vida público y comunitario que ofrezca a las personas las condiciones materiales adecuadas para gozar de una igual libertad. En este orden de ideas, tras este objetivo la Constitución consagra derechos sociales, económicos y culturales; asigna competencias al legislador; establece como deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional; amplía el ámbito de responsabilidades de la administración en punto a la gestión, inspección y vigilancia de los servicios y prestaciones a cargo del Estado; abre un claro espacio de participación a los usuarios y beneficiarios de los servicios y prestaciones estatales; en fin, convierte los procesos de planificación económica, diseño y ejecución del presupuesto y descentralización y autonomía territorial, en oportunidades institucionales para fijar el alcance del Estado servicial y de los medios financieros y materiales destinados a su realización.”¹⁷

Conforme a ello, en el Estado Social de Derecho la labor de las autoridades no se agota en la imposición del orden y la abstención respecto de la realización de iniciativas individuales, sino que tiene en cuenta un escenario de contribución colectiva y, en esa medida, el reconocimiento de que la ciudadanía también debe concurrir al aseguramiento de unos mínimos de bienestar que permitan a los asociados la efectiva realización de sus derechos fundamentales¹⁸. Este propósito impone dos mandatos primordiales, que en la idea clásica e individualista del Estado no tenían la preponderancia de la que ahora gozan, como son la eficacia del principio de solidaridad¹⁹ y la necesidad de asegurar unas condiciones mínimas de existencia.

¹⁵ Cfr. Sentencia C-1064 de 2001.

¹⁶ Cfr. Entre otras, sentencia SU-484 de 2008

¹⁷ Cfr. Sentencia SU-111 de 1997

¹⁸ Respecto del desarrollo histórico del concepto del Estado Social de Derecho, ver sentencia C-1064/2001.

¹⁹ Es tan importante el principio de solidaridad en nuestro modelo de Estado Social de Derecho que la Corte lo ha erigido como un criterio hermenéutico esencial para determinar el contenido de otras cláusulas constitucionales, como

14. Respecto del principio de solidaridad, se reconoce que compromete tanto al Estado, que en desarrollo del mismo deberá *“prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en el gasto social, o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas personas que por razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta”*²⁰, como a los particulares, *“de quienes dicho deber es exigible en los términos de la ley, y de manera excepcional, sin mediación legislativa, cuando su desconocimiento comporta la violación de un derecho fundamental”*²¹.

15. Es necesario destacar que desde la perspectiva del principio de solidaridad resultan indispensables los instrumentos de inversión y gasto sociales, como mecanismos a través de los cuales el Estado debe asegurar un nivel adecuado de bienestar para sus habitantes. Respecto de estos instrumentos, ha de tenerse en cuenta que son erogaciones del Estado *“cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población [...]”*²². Sobre el particular ha dicho la jurisprudencia:

“[E]l gasto público social es una designación presupuestal forzosa, de raigambre constitucional, que busca garantizar la financiación de los mínimos materiales mencionados. Esta naturaleza se hace evidente al analizar el contenido del artículo 350 C.P., que ordena que dentro de la ley de apropiaciones se prevea un componente denominado gasto público social, el cual (i) tiene prioridad sobre cualquier otra asignación, salvo en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional; (ii) debe distribuirse de manera territorial y a partir del análisis sobre el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, conforme la ley. Esta misma condición es reafirmada por el artículo 366 C.P., en tanto prevé que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades esenciales del Estado. Por ende, el objetivo fundamental de la actividad estatal, en cuanto a su finalidad social, es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Con el fin de cumplir esa misión, la norma constitucional reitera que en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

Ahora bien, como toda expensa del Estado, el gasto público social debe ser financiado y resulta claro que para ello la fuente principal de los recursos se encontrará en ingresos provenientes del ejercicio de la facultad de imposición de tributos²³. En este escenario, a pesar de que el obligado a ejecutar el gasto público social es el Estado, los verdaderos responsables de aportar lo necesario para

las que regulan la organización institucional o las relaciones de las personas con las autoridades (Cfr. Sentencias C-251 de 2001 y C-459 de 2004).

²⁰ Sentencia C-237 de 1997.

²¹ *Ibíd.*

²² Decreto 111 de 1996, Art. 41.

²³ Cfr. Constitución Política, Art. 338.

financiarlo son los ciudadanos. Esto conduce a un desarrollo especialmente importante del principio de solidaridad que impregna la idea del sistema tributario, y que implica que es el pueblo, a través de su aporte colectivo, el que financia, entre otras, las medidas necesarias para la realización de la igualdad y el aseguramiento de un nivel adecuado de bienestar. La idea de la autofinanciación de estas medidas de inversión social, parte del reconocimiento de que el individuo aislado no podrá alcanzar un nivel de prosperidad y tranquilidad comparable a aquel que obtendría si es la sociedad en su conjunto, la que actúa y contribuye a la realización de los fines del Estado.

Es en este contexto en el que cobra especial sentido el numeral 9 del artículo 95 Constitucional, cuando dispone que dentro de los deberes de los miembros de la comunidad nacional se encuentra aquel de “[c]ontribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”. Esta disposición alude entonces a la obligación irrenunciable de todos los ciudadanos, con capacidad contributiva, de concurrir a la financiación de los gastos e inversiones del Estado, lo que incluye el gasto social. La contribución de todas las personas que estén en capacidad de aportar a este importante propósito, resulta fundamental para garantizar a todos, condiciones adecuadas que les permitan la efectiva realización de sus derechos fundamentales y, en particular, que hagan posible vivir bien, vivir como se quiera y vivir sin humillaciones. Al respecto, ha dicho la jurisprudencia:

“[L]a efectiva realización del principio de Estado Social de Derecho presupone la obligación del pago de tributos por parte de los particulares. Tal conclusión se desprende del principio de solidaridad (artículo 1 C.P.) y del deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad (artículo 95 inciso 3 numeral 9 C.P.). Es precisamente en el contexto de toma de decisiones macroeconómicas y sociales que los distintos sectores de la población, en virtud del principio de solidaridad, asumen cargas públicas razonables para permitir que sectores excluidos puedan progresivamente ser incorporados al goce de los beneficios del progreso, lo cual sólo se puede lograr mediante la conciencia creciente de la necesidad de cooperar y actuar mancomunadamente para mejorar la calidad de vida de todos los colombianos y superar gradualmente las desigualdades presentes”²⁴.

En desarrollo del principio de solidaridad, aquellos que tengan capacidad contributiva deberán tributar cuando el legislador, en desarrollo de su función de representante del pueblo y de las facultades que la Constitución le confiere al respecto, determine la creación de un impuesto, tasa o contribución, como se analizará más adelante.

16. Ahora bien, un segundo mandato derivado del esquema del Estado Social de Derecho, consiste en la garantía respecto de unas “*condiciones materiales mínimas de existencia*”²⁵, o un mínimo de condiciones para la seguridad material, lo que supone “*esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el*

²⁴ Sentencia C-1064 de 2001.

²⁵ Sentencia C-251 de 1997.

*cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad*²⁶.

La importancia de la garantía del mínimo vital, adscrita directamente a la cláusula de Estado Social de Derecho, se traduce en el deber de realizar el contenido de los derechos económicos, sociales y culturales, además de los derechos de libertad, a través de acciones concretas de las autoridades públicas. Respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, el deber del Estado se concreta en realizarlos de manera progresiva, para lo cual el Estado no puede limitarse a elevar proclamas, *“sino que tiene que tomar las medidas conducentes para hacerlos efectivos”*²⁷ de la manera más rápida y eficaz posible, lo que acarrea también la destinación de recursos a la satisfacción de mínimos en educación, seguridad social y otros muchos aspectos que permiten llevar una vida digna. Al respecto, la jurisprudencia ha manifestado:

“La interpretación sistemática del principio fundamental del Estado Social de Derecho y de los preceptos constitucionales que lo concretan, permite concluir que dicho principio abarca, sin caer en el paternalismo o en el asistencialismo, contenidos tanto de participación en la prosperidad general, de seguridad frente a los riesgos de la vida en sociedad, de equiparación de oportunidades como de compensación o distribución de cargas. Por la concepción material de la igualdad, el grado y tipo de protección requerido varía entre situaciones diferentes, cuando se trata de distribuir y asignar recursos escasos en un contexto en el que existen objetivamente necesidades insatisfechas que el Estado debe prioritariamente atender”²⁸.

Resulta importante indicar que el aseguramiento del mínimo vital y la satisfacción de los derechos constitucionales, supone, como se explicó antes, la realización de un gasto público social, y con ello, la necesidad de recaudar de aquellos que tienen capacidad contributiva, lo necesario para asegurar a todos condiciones mínimas de existencia. Así, quien se encuentre en posibilidad de contribuir deberá hacerlo en las condiciones que defina el legislador. Surge entonces la obligación para la sociedad de asegurar a aquellos más desprotegidos, a aquellos que no tienen nada, un mínimo de condiciones para la seguridad material, y progresivamente, ir adoptando medidas que favorezcan la consecución del nivel más alto posible de bienestar social, siempre en la búsqueda de realizar en la mayor medida posible el principio-derecho a la igualdad y la cláusula de erradicación de injusticias presentes que se adscribe el artículo 13 de la Carta:

“El principio y derecho fundamental a la igualdad –en sus múltiples manifestaciones, incluyendo la igualdad de oportunidades, la igualdad real y efectiva o las acciones afirmativas a favor de grupos discriminados o marginados y de personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (artículo 13, C.P.)–, representa la garantía más tangible del Estado Social de derecho para el individuo o para grupos de personas expuestos a sufrir un deterioro de sus condiciones de vida como sujetos de una sociedad democrática –donde todas

²⁶ Sentencia T-426 de 1992.

²⁷ Sentencia C-251 de 1997.

²⁸ Sentencia C-1064 de 2001.

las personas merecen la misma consideración y respeto en cuanto seres humanos. Es a partir precisamente del artículo 13, en concordancia con los artículos 1, 2, 11 y 85 de la Constitución que la jurisprudencia constitucional ha reconocido desde un principio el derecho fundamental al mínimo vital, el cual adquiere especial relevancia en el contexto de la intervención del Estado en la economía, en virtud del artículo 334 Superior²⁹.

La noción de mínimo vital como mandato fundamental del Estado Social de Derecho supone “*promover condiciones de vida dignas para la totalidad de la población*”³⁰. El esfuerzo respecto de este propósito es de tal importancia y de tal magnitud, que en un modelo de Estado Social de Derecho, en principio, todos quienes puedan contribuir estarán convocados a hacerlo, con el fin de que aquellos excluidos y marginados puedan ser asistidos en la realización de sus derechos fundamentales. En esa dirección la sentencia C-776 de 2003 indicó:

Esta es la razón por la cual la potestad impositiva del Estado tiene como correlato necesario el deber de toda persona de tributar, que ha sido consagrado en el artículo 95-9 de la Carta; se trata de un deber de importancia medular en tanto que instrumento para el cumplimiento de los fines del Estado (art. 2° de la C.P.) en condiciones de solidaridad (art. 1° de la C.P.). El cumplimiento de esta obligación –bajo los parámetros establecidos en la Carta– permite que el Estado tenga acceso a los recursos necesarios para garantizar la efectividad de los derechos y para ser un gestor de la racionalización de la economía, del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, y de la redistribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, entre otros de sus cometidos (art. 334 de la C.P.); según ha expresado la Corte, el correlato del ejercicio de la potestad impositiva por el Estado tiene como correlato el deber de tributar, consagrado en forma amplia en la Constitución en el artículo 95-9, así: *'Son deberes de la persona y del ciudadano: [...] 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad'*; por ello, ha precisado esta Corporación que *"el tributo, en estricto sentido, es un aporte razonable que debe hacer toda persona, social por naturaleza, fundamentado en el consenso de la voluntad general por medio de la ley"*

17. Es claro el hecho de que los tributos constituyen el mecanismo esencial para la financiación del gasto público social, tendiente a la garantía de un mínimo vital para todas las personas, y desarrollo del principio de solidaridad. Sin embargo, el necesario ejercicio de la potestad impositiva del Estado impacta en varias libertades o derechos reconocidos en la Constitución, tal y como ocurre con los derechos a la personalidad jurídica, a la propiedad privada y a la libre iniciativa privada. En virtud de las limitaciones que la tributación impone a tales derechos, el Constituyente de 1991 -y en ello siguiendo una extendida tradición del constitucionalismo- reconoció que su concreción debía llevarse a efecto por parte de órganos elegidos popularmente³¹, en el seno de los cuales se pudiesen discutir la conveniencia o

²⁹ Sentencia C-776 de 2003.

³⁰ *Ibíd.*

³¹ En la sentencia C-227 de 2002 esta Corte se refirió al fundamento histórico de esta exigencia: “Tal vez sea la Carta Magna de 1215 el documento que por su trascendencia histórica refleja con mayor claridad la primera característica del

necesidad de crear impuestos, tasas o contribuciones. En esa dirección, se estableció que el titular de la competencia general en la materia era el Congreso quien no podía, en ningún caso, delegarla en autoridad alguna (art. 150.10) y se autorizó, solo en situaciones absolutamente excepcionales –como lo son aquellos en los que ha sido declarado el estado de emergencia económica, social o ambiental según el artículo 215 constitucional- que otras autoridades, también electas por el pueblo como ocurre con el Presidente, establecer de forma transitoria nuevos tributos o modificara los existentes.

18. Como se señaló anteriormente, la imposición de tributos en un Estado Social de Derecho supone la expresión de una voluntad política de la colectividad que, comprometida con la realización de sus componentes fundamentales, decide los mecanismos y la magnitud de las cargas a imponer, de acuerdo con una priorización en la aplicación de las medidas que conduzcan a la obtención del mayor nivel posible de bienestar social. Esto supone el reconocimiento de un amplio margen de configuración a favor del Congreso de la República, que en el ejercicio de su función de representación deberá evaluar con el mejor criterio, la conveniencia en la imposición de tributos para el progreso en la realización de los derechos de los ciudadanos. En consecuencia, puede el legislador elegir entre diferentes fines para adoptar una política tributaria y establecer qué tipo de medios o instrumentos deben emplearse para alcanzarla. Adicionalmente, tiene también la competencia para valorar la idoneidad o necesidad de los diferentes instrumentos de política fiscal. Según la Corte “[1]a jurisprudencia constitucional reiteradamente ha reconocido un amplio margen de libertad configurativa al legislador en materia tributaria, que le permite “establecer las clases de tributos y sus características, precisar cuáles son los hechos gravables, contemplar las tarifas aplicables, señalar la fecha a partir de la cual principiarán a cobrarse y prever la forma de recaudo, los intereses y las sanciones correspondientes, entre otros aspectos”, así como modificar, reducir, aumentar o derogar los tributos, o decretar exenciones (...)”³². En esa misma dirección, la sentencia C-776 de 2003 explicó sobre el particular:

“De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150-12 y 338 de la Constitución, es función del Congreso determinar la política tributaria del Estado y establecer contribuciones fiscales y parafiscales, a través de las leyes. En un Estado democrático, corresponde al Congreso de la República dictar la política económica y social del Estado, en particular la política impositiva, dentro de los parámetros establecidos en la Constitución – puesto que en un Estado de Derecho, los poderes constituidos, así dispongan de un amplio margen de configuración de políticas y de articulación jurídica de las mismas, se han de ejercer respetando los límites trazados por el ordenamiento constitucional. Según ha precisado la Corte, se trata de “una atribución genérica que incluye, desde luego, el ejercicio de todas aquellas competencias inherentes al objeto de la misma, tales

principio de legalidad: “no taxation without representation” (...) (no puede haber tributo sin representación), reconocido universalmente como fundamento de un Estado democrático, (...) también bajo el aforismo “*nullum tributum sine lege*”. (...) Bajo esta idea, no es posible decretar un impuesto si para su aprobación no han concurrido los eventuales afectados por intermedio de sus representantes ante los cuerpos colegiados, criterio acogido desde tiempo atrás en el derecho colombiano, pero reafirmado en la Carta de 1991, como ya ha tenido oportunidad de precisarlo esta Corporación (...).”

³² Sentencia C-426 de 2005.

como establecer las clases de tributos y sus características, precisar cuáles son los hechos gravables, contemplar las tarifas aplicables, señalar la fecha a partir de la cual principiarán a cobrarse y prever las formas de recaudo, los intereses y las sanciones correspondientes, entre otros aspectos” (...). Lo anterior es confirmado por el artículo 338 de la Carta, de conformidad con el cual corresponde al Legislador fijar quiénes son los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los tributos. En esa medida, el Legislador tiene la facultad de establecer a quiénes se cobrará el tributo y a quiénes no, estableciendo las reglas y excepciones que considere pertinentes, siempre y cuando éstas sean respetuosas, entre otros, del principio constitucional de igualdad (art. 13, C.P.) y de los primados de equidad, eficiencia y progresividad en los que se debe fundar el sistema tributario (art. 363, C.P.). Es por ello que, en materia tributaria, la Corte ha partido del reconocimiento de que “el Congreso de la República goza de la más amplia discrecionalidad, desde luego siempre que la aplique razonablemente y sujeto a la Constitución, tanto para crear como para modificar, aumentar, disminuir y suprimir tributos” (...)³³.

19. Al amparo del referido margen de configuración, el Congreso puede además identificar y delimitar el tributo pertinente para alcanzar los fines establecidos. En esa dirección el legislador se encuentra habilitado, según las circunstancias, para acudir a los impuestos, a las contribuciones parafiscales y especiales o a las tasas.

Cada una de esas modalidades de tributos tiene su propia fisonomía y, en consecuencia, el legislador debe preservar su naturaleza. Así los **impuestos** gravan a todos los ciudadanos, son obligatorios, carecen de relación directa e inmediata con un beneficio derivado para el contribuyente, una vez se produce su pago el Estado lo destina de acuerdo a los criterios y prioridades fijados por las autoridades correspondientes³⁴. A su vez, las **contribuciones parafiscales** se caracterizan por ser obligatorias, gravar a un sector económico, grupo o gremio particular, destinarse de forma exclusiva en beneficio de aquellos³⁵. En tercer lugar las **tasas** tienen por objeto la recuperación de los costos que implican para el Estado la prestación de un servicio o la autorización para usar de un bien de dominio público, guardan una relación directa con los beneficios que se derivan del bien o servicio ofrecido y la obligación de cubrir la tasa surge de la voluntad de la persona de solicitar la prestación del servicio o la autorización de uso³⁶. Finalmente las **contribuciones especiales** han sido definidas como aquellas en las cuales la compensación es exigible por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizado por una entidad pública, reconoce la existencia de externalidades que se proyectan en

³³ De manera más reciente y apoyándose en sus precedentes se refirió al alcance de la competencia del Congreso en materia tributaria. Así, en sentencia C-551 de 2015 indicó la Corte: “En virtud del principio democrático el legislador, dentro del marco de la Constitución, puede definir tanto los fines de la política tributaria como elegir los medios que considere adecuados para alcanzar dichos fines (...). En el contexto de una democracia pluralista, como es el de la República de Colombia, son posibles diversas concepciones acerca de la manera de lograr un “orden económico y social justo”. Frente a las múltiples alternativas, el legislador, en tanto órgano representativo, deliberativo, pluralista y democrático, puede elegir la que considere mejor o más adecuada (...), al punto de que este tribunal ha llegado a sostener que “se presume que su decisión es constitucional y la carga de demostrar lo contrario recae sobre quien controvierta el ejercicio de su facultad impositiva” (...).”

³⁴ Sentencia C-528 de 2013.

³⁵ Al respecto puede consultarse, entre otras, la sentencia C-132 de 2009.

³⁶ Sentencia C-528 de 2013.

un beneficio directo en bienes o actividades económicas del contribuyente y, finalmente, tienen por objeto evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales³⁷.

20. A pesar de la amplitud en el margen de configuración legislativo en la creación y configuración tributaria, existen precisos mandatos constitucionales a los que se encuentra sometido el Congreso al ejercer sus competencias en materia tributaria. Respecto de estas limitaciones de orden constitucional, hay que destacar que algunas se refieren a los tributos individualmente considerados, y otras, al sistema tributario en su conjunto. Así el legislador, respecto del tributo individualmente considerado (i) no puede adoptar decisiones retroactivas, (ii) debe precisar con claridad cada uno de sus elementos y (iii) debe abstenerse de adoptar medidas confiscatorias³⁸. Además, en la determinación de los tributos en su conjunto, siguiendo la idea de sistema tributario referido en el artículo 363 Superior, debe (i) considerar la capacidad contributiva de los obligados de manera tal que no existan tratos contrarios a la equidad y que se optimicen las exigencias del principio de progresividad, (ii) se encuentra obligado por virtud de la cláusula de Estado Social a propender por la consecución de un mínimo vital para todos, a la vez que restringido en su actuar para no afectar el mínimo vital del contribuyente, al rebasar su capacidad contributiva³⁹ y (iii) debe ocuparse de diseñar un sistema que sea eficiente en la asignación de los recursos⁴⁰.

En particular, respecto de la capacidad contributiva, cabe advertir que se trata de un límite que ha sido asociado por la jurisprudencia constitucional al principio de justicia tributaria y al derecho al mínimo vital. La Corte ha definido la capacidad contributiva como la “*posibilidad económica que tiene una persona de tributar, o sea, la idoneidad subjetiva, no teórica sino real, en cuanto depende de la fuerza económica del sujeto, para ser llamado a cumplir con el deber de pagar tributos*”⁴¹,⁴². Ahora bien, a la vez que el mandato de garantía del mínimo vital para toda la población impone cargas significativas a los asociados –tal y como ello ha sido explicado- también sirve de límite respecto de la imposición de tributos para el financiamiento del Estado. Al respecto la jurisprudencia:

“El derecho fundamental al mínimo vital, concretamente en lo que se refiere a las condiciones materiales básicas e indispensables para asegurar una supervivencia digna y autónoma, constituye un límite al poder impositivo del Estado y un mandato que orienta la intervención del Estado en la economía (artículo 334 C.P.). La intersección entre la potestad impositiva del Estado y el principio de Estado Social de derecho consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente. Este mínimo constituye el contenido del derecho fundamental al mínimo vital, el cual, a su vez, coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales para que la persona humana pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria. **Si bien el deber de tributar es general**

³⁷ Sentencia C-155 de 2016.

³⁸ Constitución Política, Art. 34.

³⁹ Cfr. Sentencia C-776 de 2003.

⁴⁰ Cfr. Constitución Política, Art. 363; Ver, entre otras, sentencias C-1107 de 2001 y C-206 de 2016.

⁴¹ Sentencias C-250 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y C-183 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. S.V. M. José Gregorio Hernández Galindo).

⁴² Sentencia C-776 de 2003.

pues recae sobre "la persona y el ciudadano" (art. 95-9 de la C.P.), el derecho al mínimo vital exige analizar si quien no dispone de los recursos materiales necesarios para subsistir digna y autónomamente puede ser sujeto de ciertas cargas fiscales que ineludible y manifiestamente agraven su situación de penuria (...), cuando es notoria la insuficiencia de una red de protección social efectiva y accesible a los más necesitados. De ahí que la propia Carta haya señalado como límite a la potestad impositiva del Estado "los principios de equidad, eficiencia y progresividad" que rigen "el sistema tributario" (art. 363 de la C.P.) y que haya enmarcado el deber de tributar dentro de los "conceptos de justicia y equidad" (art. 95-9 de la C.P.)⁴³ (Subrayas y negrillas no hacen parte del texto original).

De lo anterior deriva que siempre que exista capacidad contributiva, en el sentido de que el pago de los tributos no amenace de manera cierta unos mínimos de subsistencia digna, existe el deber en cabeza de las personas de contribuir para la realización de los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, no podrán establecerse tributos que nieguen ese mínimo de subsistencia que constitucionalmente debe garantizarse. Conforme a ello, que el derecho al mínimo vital constituya una restricción al Congreso al adoptar medidas tributarias significa, fundamentalmente, que una porción de los recursos materiales de las personas se encuentran excluidos "de la competencia dispositiva del Estado y de los particulares."⁴⁴

21. Las circunstancias antes consideradas implican -al menos *prima facie*-, que el control constitucional de las medidas que en esta materia adopte se encuentran sometidas a un control judicial discreto o moderado. La amplitud del margen de configuración tiene, como correlato necesario, el empleo de métodos de control que no supongan, en ningún caso, el reemplazo o sustitución de las valoraciones prácticas o elecciones normativas que le corresponden a los órganos democráticamente legitimados. Conforme a ello, el control constitucional de medidas tributarias debe ser, por regla general, especialmente deferente de las decisiones del Congreso exigiendo, únicamente, que la medida tributaria se apoye en la búsqueda de un fin constitucionalmente legítimo y sea adecuada para alcanzar dicho propósito. Esta estructura implica reconocer al legislador una amplia competencia para definir los objetivos que deben orientar la regulación tributaria así como para determinar los instrumentos mediante los cuales es posible alcanzarlos.

Ahora bien, pueden existir medidas que, a pesar de tener naturaleza tributaria, deban ser controladas de manera más intensa. Ello ocurre, por ejemplo, cuando a través de la disposición tributaria se instrumenta una amnistía tributaria⁴⁵, se afecta el goce de un derecho constitucional fundamental o se desconocen mandatos específicos de igualdad, como aquel relativo a la igualdad entre confesiones e iglesias. En estos casos, considerando el impacto que tiene la reforma en normas de especial valor constitucional, las competencias de regulación del legislador se ven limitadas en tanto los fines y medios serán cualificados, tal y como ocurre cuando es del caso la aplicación de un juicio estricto de proporcionalidad.

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ Sentencia C-776 de 2003.

⁴⁵ En esa dirección se encuentra, por ejemplo, la sentencia C-743 de 2015.

22. Respecto de las afectaciones del mínimo vital, derivadas del ejercicio de la facultad de imposición de tributos de la que goza el legislador, la jurisprudencia ha establecido que a fin de determinar si una determinada regulación tributaria desconoce el derecho al mínimo vital el juicio debe tener en cuenta (i) toda la regulación relevante, en tanto una determinada medida tributaria no puede comprenderse de manera aislada sino, por el contrario, integrándola al sistema del que hace parte y (ii) la existencia de evidencia empírica que permita caracterizar la manera en que la regulación afecta el contenido constitucionalmente asegurado del mínimo vital. Igualmente, la inconstitucionalidad de una medida de naturaleza tributaria (iii) no puede fundamentarse en consideraciones abstractas o genéricas acerca del posible impacto de una regla tributaria dado que es necesario evidenciar de manera específica y precisa, la forma en que se produce el desconocimiento del Estado de asegurar condiciones mínimas de existencia digna y autónoma de las personas. Esto supone, adicionalmente, (iv) que aquel que acusa la disposición corre con la carga de probar y argumentar la infracción de la Carta debido a la existencia – prima facie- de una amplísima libertad de configuración de la que es titular el Congreso.

E. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CUOTA DE COMPENSACIÓN MILITAR Y FORMULA PARA DEFINIR SU VALOR

23. El primer inciso del artículo 1° de la Ley 1184 de 2008 define la cuota de compensación militar como 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. Según el párrafo primero de dicha disposición los recursos deben ser recaudados directamente por el Ministerio de Defensa Nacional - Fondo de Defensa Nacional, serán objeto de presupuestación sin situación de fondos y se destinarán al desarrollo de los objetivos y funciones de la fuerza pública en cumplimiento de su misión constitucional.

24. La Corte ha tenido oportunidad de referirse en diferentes ocasiones a la naturaleza jurídica de la referida cuota de compensación. En la sentencia C-621 de 2007 se ocupó ampliamente de la materia concluyendo que se trataba de una contribución especial. Al respecto indicó:

“Habiéndose concluido que la cuota de compensación militar tiene carácter tributario, se abre otro flanco de discusiones relativas a la determinación de la clase de tributo de que se trata y es de anotar que en el presente proceso también se ha manifestado ese debate, pues, de una parte, el actor y el Instituto Colombiano de Derecho Tributario estiman que la cuota de compensación militar es un impuesto, en tanto que, de otro lado, el Ministerio de Defensa Nacional, en su intervención, se inclina a considerarla como una contribución.

La Corte Constitucional ha señalado que dentro del género de los tributos caben a título de especies las contribuciones, los impuestos y las tasas e igualmente ha admitido que en materia de tributos la adscripción a alguna

de sus modalidades no siempre es cuestión fácil o definitiva. Así por ejemplo, respecto de la valorización esta Corporación expuso que "como carga fiscal ha presentado modificaciones históricas y su definición no siempre ha sido unívoca, a pesar de que existe relativo consenso sobre su contenido básico" y por ello, "la Ley 25 de 1921 introdujo esa figura bajo la denominación de "*impuesto*", consistente para aquel entonces en 'una contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local'. Posteriormente fueron aprobadas algunas leyes que ampliaron sus efectos a otros ámbitos, pero mantuvieron inalterada la connotación de impuesto, hasta el año 1966, cuando fue expedido el Decreto 1604 que la convirtió en una contribución"¹⁷.

En líneas generales, las contribuciones parafiscales se cobran de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad cuyos intereses o necesidades son satisfechas con los recursos recaudados, que no entran a las arcas del presupuesto nacional y pueden ser administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado; el impuesto, por su parte, es una prestación de carácter obligatorio cobrada indiscriminadamente a todos los ciudadanos, quienes por el hecho de efectuar su pago no adquieren el derecho a una contraprestación directa y, finalmente, las tasas constituyen remuneraciones de los particulares a cambio de los servicios que el Estado presta y comportan una previa solicitud del bien o del servicio por el particular que recibe un beneficio directo.

Evidentemente, la cuota de compensación militar no es una tasa, puesto que no media solicitud del particular para obtener el uso de un bien o el disfrute de algún servicio que el Estado ofrezca, luego la discusión queda limitada a establecer si se trata de un impuesto o de una contribución.

Que la cuota de compensación militar es un impuesto, lo sostienen, a propósito de la demanda de inconstitucionalidad que ahora se resuelve, el actor y el Instituto Colombiano de Derecho Tributario¹⁸.

A favor de esta tesis se aduce que la mencionada cuota es obligatoria y que la exige el Estado a los inscritos y clasificados que no ingresen a filas, quienes no reciben contraprestación directa por su pago. Empero, en contra de esta posición se argumenta que la cuota no es un impuesto, porque no se cobra indiscriminadamente a todo ciudadano, sino sólo a los varones inscritos y clasificados que no ingresan a filas y porque, como su propio nombre lo indica, envuelve cierto propósito de compensación.

Quienes así razonan consideran que es una contribución y aducen a favor de su tesis el texto del artículo 22 de la Ley 48 de 1993 que explícitamente indica que la cuota de compensación militar es una "contribución pecuniaria" pagada al Tesoro Nacional, e incluso citan la Ley 694 de 2001, en cuyo artículo 2º se hace referencia a "la contribución pecuniaria individual".

Sin embargo, es menester apuntar que el vocablo "contribución" no tiene un sentido unívoco y que, precisamente, en las leyes acabadas de citar el término es empleado en el más amplio de sus entendimientos, conforme al cual es sinónimo de tributo y "comprende todas las cargas fiscales al patrimonio privado soportadas en la potestad tributaria del Estado"¹⁹, siendo claro, entonces, que si bien la inclusión de la palabra en la ley es una de las razones demostrativas del carácter tributario de la cuota, presta poca utilidad para identificar de qué clase de tributo se trata.

Resta, entonces, reparar en el más estricto sentido del vocablo contribución e indicar que la cuota de compensación militar no se cobra a un grupo, gremio o colectividad determinada, que quien la cancela no recibe ningún beneficio económico y que los recursos obtenidos no se destinan a la satisfacción de los intereses o necesidades de algún colectivo, para concluir que tampoco es una contribución parafiscal.

Así pues, tomados uno a uno los rasgos definatorios del impuesto, es obvio que la cuota de compensación militar no los reúne todos y lo propio cabe predicar respecto de las contribuciones parafiscales. En efecto, si se atiende a lo que se ha expuesto, es evidente que, aún cuando es general, pues se cobra a todos los sujetos que se encuentren en la situación fáctica descrita por el legislador, no se ajusta cabalmente a la definición de impuesto por tener cierto carácter compensatorio, mientras que al contrastar las notas básicas de la cuota de compensación militar con las características generales de las contribuciones parafiscales el resultado es esencialmente negativo, pues, según acaba de verse, del tributo que nos ocupa están ausentes buena parte de los requisitos que definen a las contribuciones parafiscales.

Sin embargo, junto al sentido genérico y al más estricto referente a la parafiscalidad, existe un tercer significado del término contribución que designa algunas modalidades *sui generis* de tributos difícilmente clasificables en las categorías tradicionales y que involucran la idea de un beneficio obtenido por el particular que, para compensar ese beneficio, es obligado a efectuar un pago.

Precisamente, a esta última clase es posible adscribir la cuota de compensación militar que, de una parte, es obligatoria, pues el Estado la puede exigir al sujeto colocado en una específica situación normativamente señalada y, de otro lado, compensa la obtención de un beneficio, ya que la no prestación del servicio bajo banderas se traduce en una ventaja para el eximido, en cuanto tiene la posibilidad de dedicarse inmediatamente al desarrollo de labores productivas o a continuar con el siguiente estadio de su proceso educativo." (Subrayas no son del texto original)

Ya en vigencia de la Ley 1184 de 2008, la Corte se ocupó nuevamente de analizar la naturaleza jurídica de la cuota de compensación militar. Sobre el particular, en la sentencia C-600 de 2015 sostuvo lo siguiente:

“15. La cuota de compensación militar constituye una prestación dirigida a restablecer el principio de igualdad en las cargas públicas, que se vería afectado si no se dispusiera de medida alguna tendiente a compensar la asimetría que, desde el punto de vista de la distribución de dichas cargas, se presentaría entre los varones que son llamados a filas y, por tanto, obligados a comprometer su tiempo, sus energías, a arriesgar su seguridad, a someterse a la disciplina castrense y a postergar el desarrollo de otros proyectos vitales mientras cumplen el servicio militar obligatorio y quienes, por haber sido *clasificados*, quedan librados de tales cargas.

16. Si bien la cuestión relativa a la naturaleza jurídica de la cuota de compensación militar ha sido objeto de controversia, la jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera reiterada que ella pertenece al género de los tributos, señalando que se trata de un tipo especial de contribución fiscal. (...) Con fundamento en este criterio, en la sentencia C-621 de 2007 (...) declaró inexecutable, por desconocimiento del principio de legalidad de los tributos, una expresión del artículo 22 de la Ley 48 de 1993 que defería al gobierno la regulación del valor y condiciones de recaudo de la cuota de compensación militar.

(...)

17. En este orden de ideas, el artículo 1º de la Ley 1184 de 2008, define la cuota de compensación militar como “*una contribución ciudadana, especial, pecuniaria e individual*”. La misma disposición, a la que pertenecen las expresiones demandadas en esta oportunidad, se ocupa de regular los elementos centrales de dicho tributo, entre los cuales se identifican:

17.1. El Tesoro Nacional – Ministerio de Defensa Nacional, Fondo de Defensa Nacional, como *sujeto activo* o acreedor de la obligación tributaria. Por su parte, el varón mayor de 18 años que no ingrese a filas y sea clasificado, constituye el *sujeto pasivo* o deudor de dicha contribución.
(...)

17.2 El *hecho* (...) que hace surgir la obligación tributaria, en aras de restablecer la igualdad entre las cargas públicas, lo constituye la decisión de la autoridad de reclutamiento de no llamar a filas a quien, estando en principio obligado a prestar el servicio militar, no es incorporado por existir una causal de exención, inhabilidad o falta de cupo.

17.3. La *base gravable* está constituida, (a) para el caso de los obligados menores de 25 años, 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”; entretanto, (b) para quienes al momento de la clasificación sean mayores de 25 años, la base gravable está integrada “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”.

17.4. La *tarifa* (...) empleada para determinar la cuantía del tributo la constituye “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”; la norma analizada dispone que el valor mínimo de la cuota de compensación militar “en ningún caso podrá ser inferior al 60% del salario mínimo legal mensual vigente al momento de la clasificación”. En los casos en los que la cuota de compensación se determina a partir de los ingresos y patrimonio del núcleo familiar o persona de quien dependa el interesado, se dispone que la liquidación se dividirá proporcionalmente entre el número de hijos dependientes, hasta un número de tres (3), que cumplan las siguientes condiciones: (a) estudiantes hasta los 25 años; (b) menores de edad; (c) discapacitados, siempre que estos dependan exclusivamente del núcleo familiar o de la persona de quien depende el obligado. En esta hipótesis, para efectos de dividir la liquidación, el legislador dispone que no se tendrán en cuenta los hijos casados, emancipados, que vivan en unión libre, profesionales o quienes tengan vínculos laborales”.

25. De conformidad con lo señalado por la ley y la jurisprudencia, la cuota de compensación militar es un tributo, clasificable como contribución especial, que tiene por objeto compensar los beneficios que se desprenden de la no prestación del servicio militar. Las reglas relativas a la obligación de pagar la cuota de compensación militar pueden sintetizarse de la manera siguiente:

25.1. El sujeto pasivo de la cuota de compensación militar es la persona que habiéndose inscrito, no ingrese a filas y sea objeto de clasificación (art. 1 de la Ley 1184 de 2008). Son clasificadas las personas que, por razón de una causal de exención, inhabilidad o falta de cupo, hayan sido eximidas de la prestación del servicio militar bajo banderas (art. 21 de la Ley 48 de 1993).

25.2. Se encuentran exentos de la obligación de pagar la cuota de compensación militar (i) quienes demuestren mediante certificado o carné expedido por la autoridad competente pertenecer al nivel 1, 2 y 3 del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios – Sisbén⁴⁶; (ii) los limitados físicos, síquicos o neurosensoriales con afecciones permanentes que de acuerdo con el concepto de la autoridad médica de reclutamiento, presenten una condición clínica lo suficientemente grave e incapacitante no susceptible de recuperación por medio alguno; (iii) los indígenas que residan en su territorio y conserven su integridad cultural, social y económica y (iv) el personal de soldados que sea desacuartelado con fundamento en el tercer examen médico (art. 6 de la Ley 1184 de 2008). En adición a tales supuestos, la sentencia C-586 de 2014 indicó que también estarían exentos de dicha obligación (v) los jóvenes

⁴⁶ El artículo 8 de la Ley 1577 de 2012 establece que a las personas con alto grado de emergencia social que se encuentren en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, se les aplicará lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 1184 de 2008.

que se encuentren bajo el cuidado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y que sean eximidos de prestar el servicio militar.

25.3. La base gravable se encuentra constituida por el total de los ingresos mensuales y del 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, si se trata de una persona menor de 25 años. Ha considerado la Corte que esta obligación del grupo familiar del clasificado, encuentra apoyo en el principio de solidaridad, dadas las condiciones económicas en que se encuentran las personas con una edad inferior a la referida. En efecto, la experiencia indica que, en general, se trata de personas que estudian y no tienen recursos propios, dado que no han culminado su ciclo de formación, ni se han integrado al mercado laboral. En todo caso la sentencia C-600 de 2015 precisó que para el inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado, pero no dependa económicamente de su grupo familiar o de un tercero para efectos del pago de la cuota, se tomarán en cuenta como base de la contribución el total de sus ingresos mensuales y su patrimonio líquido.

Ahora bien, si ha superado dicha edad la referida base gravable se encuentra 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.

25.4. A efectos de liquidar el valor de la cuota, la tarifa dispuesta en la ley corresponde al resultado de sumar el 1% del patrimonio líquido y el 60% de los ingresos mensuales, dividido por el número de hijos o hijas que dependan del núcleo familiar, sin exceder un máximo de tres. De cualquier forma la cuota de compensación no podrá ser inferior al 60% del salario mínimo mensual legal vigente al momento de la clasificación. A su vez en el caso de 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, se reconoce el derecho a pagar el cincuenta por ciento (50%) de la cuota de compensación militar que les corresponda, sin que esta en todo caso pueda ser inferior al límite antes referido.

25.5. El pago de la cuota de compensación debe efectuarse en el término de noventa (90) días siguientes a la fecha de ejecutoria del correspondiente recibo de liquidación. Si dicho término se vence, surge la obligación de cancelar una suma adicional a título de sanción, equivalente al treinta por ciento (30%) del valor inicialmente liquidado.

F. ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS

26. La Corte encuentra que las disposiciones demandadas, al ocuparse de definir el alcance de la obligación de pagar la cuota de compensación no se oponen a la Constitución. Esta conclusión se funda en las razones que se indican a continuación.

27. La imposición de la cuota de compensación militar constituye una expresión válida de la potestad tributaria del Estado. En efecto, tal contribución tiene por objeto 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. Encuentra además justificación en la importancia de asegurar que la fuerza pública pueda desarrollar las funciones que constitucionalmente le fueron asignadas. En esa dirección, encuentra pleno respaldo constitucional la imposición de una carga tributaria -cuando no se presta el servicio militar- que tiene por objeto financiar, de una parte, (i) la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio, el orden constitucional, en el caso de las fuerzas militares (art. 217) y, de otra, (ii) el mantenimiento de las condiciones requeridas para el ejercicio de los derechos y libertades públicas así como para asegurar la convivencia pacífica a cargo de la policía (art. 218).

28. La naturaleza de la cuota de compensación militar como contribución especial suscita dificultades, en particular en lo relativo a la identificación y caracterización del beneficio que se recibe y que da lugar al surgimiento de la obligación de pago. No obstante tales dificultades, el legislador puede, bajo la condición de no desconocer ninguno de los límites que condicionan el ejercicio de la potestad tributaria, considerar el tipo de beneficio y a partir del mismo, identificar la forma en que los obligados deben compensarlo. En el caso de la contribución especial que en esta oportunidad se examina, el beneficio se identifica -según lo ha dicho la Corte- al constatar que *“la no prestación del servicio bajo banderas se traduce en una ventaja para el eximido, en cuanto tiene la posibilidad de dedicarse inmediatamente al desarrollo de labores productivas o a continuar con el siguiente estadio de su proceso educativo.”* Incluso, complementa la Corte, la no prestación del servicio militar se traduce en otro beneficio tangible que consiste en la reducción de un riesgo de afectación de la integridad personal.

En consideración al beneficio obtenido, el legislador tomó en cuenta como referente el patrimonio y los ingresos mensuales a efectos de calcular la base gravable a la que se le aplica la tarifa correspondiente. Se trata de una decisión que no se evidencia contraria a la Constitución en tanto toma nota de factores que, considerando su relación con la capacidad de producir riqueza, permiten cuantificar el beneficio que se desprende de la no prestación del servicio militar.

Es cierto que podrían suscitarse disputas empíricas y jurídicas respecto de la pertinencia de tales criterios para calcular el valor de la contribución. Ello es así dado que se trata de una externalidad que resulta difícil de valorar. Sin embargo, es precisamente por ello que debe reconocerse al Congreso de la República la posibilidad de optar entre diferentes alternativas, bajo la condición de que no se opongan a la Constitución y se mantenga el equilibrio frente a las cargas públicas. La Corte juzga que la configuración de la base gravable de la cuota de compensación, así como la tarifa fijada por el legislador, toma en cuenta elementos que, como el patrimonio y los ingresos mensuales, guardan relación directa con la cuantificación de los efectos específicos que se siguen (i) de emprender actividades productivas, (ii) iniciar nuevos proyectos educativos o (iii) no someterse a riesgos que impacten la integridad personal.

En adición a lo anterior, la base gravable conformada 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. Conforme a lo expuesto, la Corte encuentra que los criterios que configuran dicha base se relacionan razonablemente con la capacidad contributiva de los obligados y, en esa medida, se ajustan plenamente al principio de equidad que rige la potestad tributaria del Estado (arts. 95.9 y 338).

29. La disposición no desconoce tampoco el derecho al mínimo vital. Tal y como se advirtió, la declaratoria de inconstitucionalidad de una medida tributaria por la infracción del deber del Estado de asegurar que las personas *puedan llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria*, impone cumplir una carga argumentativa a efectos de demostrar que la medida es de tal naturaleza que impone una obligación que *afecta de manera ineludible y manifiesta la subsistencia*.

A este respecto, la Corte coincide con el análisis del Instituto Colombiano de Derecho Tributario sobre el punto de la no afectación al mínimo vital (ver *supra*, I.C.2.b), pues es claro que el diseño legal de la contribución especial no tiene la potencialidad de afectar manifiestamente la subsistencia de los obligados. Así, en la regulación acusada se integran diferentes reglas que lejos de afectar el referido deber, hacen posible armonizar las finalidades de la contribución con el objetivo imperioso de asegurar a las personas condiciones mínimas de subsistencia. En efecto, la regulación juzgada (i) toma en consideración para fijar la base gravable elementos que se relacionan razonablemente con la capacidad contributiva de las personas, (ii) indica que la contribución no está a cargo de las personas comprendidas en los niveles 1, 2 y 3 del Sisben así como de los limitados físicos, síquicos o neurosensoriales con afecciones permanentes (art. 6 de la Ley 1184 de 2008) y (iii) tiene en cuenta el número de hijos del núcleo familiar al establecer que la liquidación obtenida (que resulta de sumar el 1% del patrimonio líquido y el 60% de los ingresos mensuales al momento de la clasificación) se dividirá por el número de hijos hasta un máximo de tres.

En adición a ello, (iv) se trata de una obligación que se impone por una única vez y (v) su pago debe llevarse a efecto en un término de noventa (90) días. Conforme a ello si bien es cierto que la cuota de compensación puede resultar alta en un período mensual, considerando el plazo para su pago no tiene la capacidad para aniquilar la fuente de ingresos del grupo familiar o del inscrito que sea económicamente independiente. De otra forma dicho, la apreciación de su impacto en los ingresos mensuales debe mirarse en un período de casi cuatro meses.

Insiste la Corte, que del pago de la cuota de compensación se encuentran excluidas las personas en condiciones de debilidad económica de manera que no se produce la afectación de aquellos grupos de la población para los cuales la reducción de los ingresos pueden tener el mayor impacto en lo relativo a la satisfacción de sus necesidades personales, familiares o domésticas⁴⁷. De otra forma dicho y retomando la jurisprudencia de esta Corporación no es posible identificar una afrenta “*contra la dignidad humana de personas pertenecientes a sectores vulnerables de la población*”

⁴⁷ La Defensoría del Pueblo ha advertido que “*la relación entre el número de soldados incorporados para prestar el servicio militar obligatorio en el año 2013 y el estrato socioeconómico al que pertenecen, mostró que la mayoría de los soldados pertenecen a los estratos 0, 1 y 2*”. Defensoría del Pueblo, SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO EN COLOMBIA: Incorporación, reclutamiento y objeción de conciencia, 2014, pág. 128

que permita afirmar que “*el Estado, pudiéndolo hacer, ha dejado de concurrir a prestar el apoyo material mínimo sin el cual la persona indefensa sucumbe ante su propia impotencia*”⁴⁸.

30. El análisis precedente indica entonces que las normas acusadas no someten a los ciudadanos a cargas que los conduzcan a la miseria o menoscaben las condiciones mínimas para una subsistencia digna y autónoma. El hecho de que en determinados eventos, para el inscrito o su familia pueda resultar muy gravoso el pago de compensación militar, no invalida la justificación constitucional que acompaña la imposición de una contribución especial como la examinada. En todo caso, la Corte no puede descartar que, en situaciones excepcionales, el obligado acuda 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. En estos casos, el examen debe ser especialmente cuidadoso a efectos de evitar el desconocimiento, por una parte, de la obligación de tributar que, como se ha dicho, es esencial a la cláusula de Estado Social, y, por otra, del principio democrático con fundamento en el cual es el Congreso el órgano encargado de delimitar el alcance de dicho deber.

31. La Corte considera necesario destacar que en cumplimiento de sus funciones de control constitucional no puede reemplazar las valoraciones que el legislador hace al amparo de competencias específicas establecidas en la Carta. Esta prohibición de reemplazar se acentúa y adquiere una importancia cardinal en materia tributaria, en tanto su regulación por parte de un órgano democráticamente legitimado de forma directa, se funda en el principio que ordena que en la imposición de tributos debe actuar un órgano representativo del pueblo.

32. En suma, 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 las cuales se encuentran la de contribuir al financiamiento de los gastos del Estado (art. 95.9), en este caso, al sostenimiento de la fuerza pública, dentro de los conceptos de justicia y equidad.

G. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

33. Le correspondió a la Corte Constitucional establecer si la fórmula empleada por la Ley 1184 de 2008 a efectos de liquidar la cuota de compensación militar a cargo del inscrito que no ingrese a prestar el servicio militar, vulnera el principio de equidad tributaria o compromete el mínimo vital de las personas que deben asumir dicho gravamen.

34. La Corte arribó a las siguientes conclusiones. En primer lugar (i) la imposición de la cuota de compensación militar constituye una expresión válida de la potestad tributaria del Estado, en tanto tiene por objeto equilibrar las cargas entre los

⁴⁸ Sentencia SU-111 de 1997.

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. En segundo lugar (ii) la configuración de la base gravable de la cuota de compensación, así como la tarifa fijada, toma en cuenta elementos que, como el patrimonio y los ingresos mensuales, guardan relación directa con la cuantificación de los efectos específicos que se siguen (a) de emprender actividades productivas, (b) iniciar nuevos proyectos educativos o (c) no someterse a riesgos que impacten la integridad personal. En tercer lugar (iii) la regulación acusada prevé reglas que armonizan las finalidades de la contribución con el objetivo imperioso de asegurar a las personas condiciones mínimas de subsistencia.

III. DECISION

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados, los incisos segundo, tercero, cuarto, numerales 1, 2, 3, inciso quinto y párrafo 2° del artículo 1° 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 1° de la presente ley*”, contenida en el artículo 2° de la misma ley.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta
Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado
Con salvamento de voto

JORGE GABINO PINZÓN SÁNCHEZ
Conjuez

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado
Con salvamento de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Con salvamento de voto

EDGARDO VILLAMIL PORTILLA
Conjuez

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General