

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Plena-

SENTENCIA N° C-586 de 2014

Referencia: Expediente D-10100

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 de la Ley 1184 de 2008 *'Por la cual se regula la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones'*.

Demandante: Lucy Edrey Acevedo Meneses

Magistrada sustanciadora:
María Victoria Calle Correa

Bogotá, D.C., trece (13) de agosto de dos mil catorce (2014).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

1. ANTECEDENTES

1. La ciudadana Lucy Edrey Acevedo Meneses, en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, instauró acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 6 de la Ley 1184 de 2008 *'Por la cual se regula la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones'*, por presunto desconocimiento de los artículos 13, 25, 26, 44 y 45 de la Carta Política.

2. Mediante auto del catorce (14) de febrero de dos mil catorce (2014), se admitió la demanda de la referencia y ordenó comunicar la iniciación del proceso a las siguientes personas y entidades: a la Presidencia del Congreso de la República, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y a la Jefatura de Reclutamiento del Ejército Nacional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 244 de la Constitución, 11 y 13 del Decreto 2067 de 1991.

Por último, ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación y fijar en lista las normas acusadas para efectos de intervención ciudadana, según lo estipulado en el artículo 7o del mismo Decreto.

3. Cumplidos los trámites constitucionales y legales, propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

4. El texto demandado se transcribe a continuación:

“LEY 1184 DE 2008

(Febrero 29)

Diario Oficial No. 46.917 de 29 de febrero de 2008

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA

[...]

ARTÍCULO 6o. Quedan exentos del pago de la Cuota de Compensación Militar los siguientes:

1. Quien demuestre mediante certificado o carné expedido por la autoridad competente pertenecer al nivel 1, 2 y 3 del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios - Sisbén.
2. 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.
3. Los indígenas que residan en su territorio y conserven su integridad cultural, social y económica.
4. El personal de soldados que sea desacuartelado con fundamento en el tercer examen médico.

PARÁGRAFO 1o. Al personal que sea desacuartelado antes de cumplir el mínimo equivalente a la mitad del tiempo establecido legalmente para el servicio militar, se liquidará como Cuota de Compensación Militar la mínima legal vigente.

PARÁGRAFO 2o. Para el caso de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, los distritos militares a través de la Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército harán convocatorias especiales en todo el territorio nacional, y previamente a cada convocatoria se realizarán programas de divulgación a través de la radio, televisión, prensa y cualquier otro medio

de difusión masiva de publicidad necesarios para enterar a la población sobre los lugares, fechas y requisitos exigidos en dichas convocatorias.

[...]

III. DEMANDA

5. La ciudadana considera que la norma demandada infringe lo dispuesto en los artículos 13, 25, 26, 44 y 45 de la Constitución Política de Colombia. Sostiene que el precepto acusado regula las exenciones al pago de la cuota de compensación militar, incluyendo como beneficiarios de tal exención a diversas categorías de población vulnerable, entre ellas las pertenecientes a niveles 1, 2 y 3 del SISBÉN. Sin embargo, la norma no incluyó a los adolescentes que alcanzan la mayoría de edad y, con ella, la obligación de definir su situación militar, estando bajo el cuidado y protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.¹ Estos se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad que los menores pertenecientes a hogares clasificados en los niveles 1, 2 o 3 del SISBÉN, por cuanto carecen de recursos propios, así como del apoyo y protección de una familia que provea sus necesidades cotidianas o les ayude a sufragar gastos extraordinarios, como el pago de la cuota de compensación militar. La actora explica que la situación de estos jóvenes no queda comprendida dentro de la causal de exención prevista en el numeral 1º de la norma demandada, por cuanto en estos casos resulta imposible aplicar la metodología del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios, SISBÉN; por tal razón, en la actualidad se ven obligados a pagar la cuota de compensación como condición necesaria para definir su situación militar.

El concepto de violación de la demanda se estructura en torno a tres cargos específicos:

Cargo I. Violación de los mandatos constitucionales a la igualdad. A su juicio, la norma cuestionada no tiene en cuenta el mandato de trato diferenciado a favor de grupos marginados, discriminados o especialmente vulnerables, por cuanto equipara la situación de los jóvenes bajo protección del ICBF a la de aquellos que cuentan con el apoyo y protección de una familia. Precisa al respecto lo siguiente:

"[E]l artículo 6 de la Ley 1184 de 2008, establece una premisa que desconoce a los jóvenes que se encuentran bajo protección del ICBF, equiparando sus consecuencias en el evento que resulten eximidos de la prestación del servicio militar, a jóvenes que en principio cuentan con el apoyo y protección de una familia. Desconoce este artículo que estos jóvenes no tienen los recursos económicos necesarios para hacerlo, ni tampoco cuentan con el apoyo de una familia que ayude a sufragar ese gasto".

¹ Cabe precisar que, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1098 de 2006, para efectos legales se entiende son adolescentes las personas entre los 12 y 18 años de edad. Precepto declarado exequible en sentencia C-740 de 2008 (MP. Jaime Araujo Rentería).

2

En consecuencia, para la demandante, la norma cuestionada desconoce el artículo 13 superior en la medida en que no incluyó el caso de quienes al momento de cumplir la mayoría de edad se encuentran bajo protección del ICBF debido a una situación de vulnerabilidad originada como consecuencia de circunstancias de maltrato o abandono.

Cargo II. Violación de los mandatos constitucionales sobre el derecho al trabajo y a la educación. La ciudadana explica que resolver la situación militar constituye uno de los requisitos mínimos para acceder a un empleo o a la educación superior. En consecuencia, quienes se encuentran bajo protección del ICBF al cumplir la mayoría de edad y carecen de los recursos para cancelar el valor de la cuota de compensación militar, ven limitadas las posibilidades de acceso a la educación superior o a un trabajo de su libre escogencia acorde con su proyecto de vida.

Cargo III. La norma demandada vulnera la Constitución por omisión legislativa relativa porque entre los grupos en condición de vulnerabilidad o de especial protección que contempla como exentos del pago de la cuota de compensación militar, no incluyó a los jóvenes bajo cuidado del ICBF. La demandante sostiene que en este caso se verifican las condiciones para que la Corte se pronuncie sobre la existencia de una omisión legislativa relativa, por cuanto: (i) la norma sobre la cual se predicen los cargos es el artículo 6º de la Ley 1184 de 2008, que regula la cuota de compensación militar; (ii) el objeto de la norma es exonerar a grupos de población vulnerable del pago de dicha cuota; (iii) el legislador incluyó como beneficiarios de la medida a grupos en situación de vulnerabilidad y objeto de protección especial, pero omitió incluir a los jóvenes bajo cuidado y protección del ICBF; (iv) lo anterior configura una discriminación negativa de estos jóvenes respecto de otros grupos de población vulnerable y establece un obstáculo para que aquellos definan su situación militar; (v) no existe razón suficiente que justifique la exclusión de este grupo de jóvenes de la exoneración del pago de cuota de compensación militar realizada mediante la norma acusada.

Con fundamento en las razones expuestas, la ciudadana solicita a la Corte declarar la constitucionalidad condicionada de la norma acusada, con el objeto de modular sus consecuencias jurídicas para que *“se extiendan a los jóvenes bajo cuidado y protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que resulten exonerados de prestar el servicio militar”*.

IV. INTERVENCIONES

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF

6. La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar² en su intervención solicita a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del artículo 6 de la Ley 1184 de 2008, en el entendido que los jóvenes que al cumplir los 18 años se encuentren bajo

² Abogada Luisa Marina Ballesteros Aristizábal (Folios 32 a 39).

protección del ICBF sean exonerados del pago de la cuota de compensación militar.

Para sustentar su petición presenta un detallado análisis de la situación legal en la que se encuentran los jóvenes bajo cuidado y protección del ICBF. Explica que en los casos donde existe indicio de vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes, se inicia un procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos que eventualmente puede culminar con una *Resolución de Declaratoria de Adoptabilidad*, en aquellos casos en los que se constata la ausencia de una familia o que ésta no ofrece las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos del menor y constituye un factor de su vulneración. El Estado asume el cuidado y protección de los menores que se encuentran en tal situación, hasta tanto logra restablecer el derecho del menor a tener una familia, a través del proceso de adopción, o bien hasta cuando éste cumple la mayoría de edad, en aquellos casos en los que resultan fallidos los intentos por conseguir una familia adoptante.

La apoderada del ICBF sostiene que cuando estos jóvenes cumplen la mayoría de edad y surge para ellos la obligación de definir su situación militar, se presenta una dificultad con aquellos que son eximidos de la prestación del servicio militar y, por tanto, son requeridos para el pago de la cuota de compensación militar correspondiente. El cumplimiento de esta obligación es una carga desproporcionada para ellos, por cuanto carecen del apoyo de una familia y no cuentan con los recursos económicos para cancelar dicha cuota. Señala que, si bien en la actualidad el ICBF cubre el valor de la cuota de compensación militar en la mayoría de los casos, lo cierto es que en la práctica algunos de los jóvenes que han estado bajo la protección de dicha entidad hasta la mayoría de edad, y que quieren iniciar su vida laboral o académica, se ven imposibilitados para hacerlo por carecer de libreta militar y no contar con los recursos económicos para obtenerla.

La interviniente explica que los menores que están bajo cuidado y protección del ICBF son beneficiarios del régimen subsidiado de salud, pero no ingresan al mismo a través de la aplicación de la encuesta SISBÉN, sino por su inclusión en los *listados censales* que para el efecto elabora el Gobierno Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 3° y 6° del Acuerdo 415 de 2009 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.³ Precisa que la encuesta SISBÉN y los listados censales son dos herramientas para identificar a la población pobre y vulnerable. Sin embargo, desde el punto de vista de su vulnerabilidad socioeconómica, no existen diferencias entre los beneficiarios de la encuesta SISBÉN y la población incluida en los listados censales. Sobre esta base, la interviniente concluye que los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado y protección del ICBF resulta *“completamente asimilable a la descrita en el numeral 1 de la norma demandada y, por tanto, merece ser exonerada del pago de compensación militar”*.

³ “Por medio del cual se modifica la forma y condiciones de operación del Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.

Con fundamento en la anterior conclusión, que en el presente caso se verifican las condiciones para afirmar la existencia de una omisión legislativa relativa. Al respecto sostiene que:

(i) Existen disposiciones legales que regulan la exoneración del pago de la cuota de compensación militar, excluyendo de dicha obligación a población vulnerable en razón de circunstancias económicas, médicas o culturales, respecto de las cuales la constitución establece mandatos de protección especial. En particular, frente a la población vulnerable en razón de sus circunstancias socioeconómicas, en el numeral 1º del artículo 6º de la Ley 1184 de 2008⁴, el legislador previó la exoneración del pago de la cuota de compensación militar para las personas pertenecientes a los niveles 1, 2 y 3 del SISBÉN y posteriormente, a través del artículo 188 de la Ley 1450 de 2011⁵, extendió tal beneficio a las personas inscritas en el Registro Único de Población Desplazada. Sin embargo, estas normas no establecen una regulación integral por cuanto excluyen a una categoría de población en situación de vulnerabilidad socioeconómica, cual es la de niños, niñas y adolescentes que han permanecido bajo cuidado y protección del Estado.

(ii) Existe similitud entre la población comprendida en la causal 1º del artículo 6º de la Ley 1184 de 2008 y los jóvenes que al cumplir los 18 años están a cargo del ICBF.

(iii) No se evidencia una justificación objetiva y razonable para la exclusión, dado que el propósito del legislador para expedir la norma demandada era precisamente garantizar que las poblaciones en situación de vulnerabilidad que resultara exenta de la prestación del servicio militar, pudiera resolver rápidamente su situación militar, a través de la exoneración del pago de la cuota de compensación militar.

(iv) Se presenta una discriminación negativa respecto de los jóvenes que han permanecido bajo el cuidado y protección del ICBF.

(v) La no inclusión de esta categoría de población dentro de los beneficiarios de la exención prevista en la norma demandada supone el incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador, cual es el mandato de otorgar protección especial a los jóvenes que, por diversas circunstancias, han sido vulnerados en sus derechos y, al cumplir con la mayoría de edad, no cuentan con una familia que les apoye y ayude a solventar sus necesidades. Asimismo, del deber a cargo del legislador de restablecer de manera efectiva los derechos de esta población vulnerable y no constituirse en un impedimento para la realización del proyecto de vida de estos jóvenes.

La interviniente propone que, para hacer efectiva la exoneración a favor de los jóvenes del ICBF, estos deberán presentar ante el distrito militar

⁴ "Por la cual se regula la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones".

⁵ "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014".

correspondiente copia de la resolución de declaratoria de adoptabilidad y el certificado de inclusión en el Listado Censal.

Ministerio de Defensa Nacional

7. La apoderada especial del Ministerio de Defensa Nacional⁶ solicita a la Corte: (i) declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda; (ii) en caso de proferir una decisión de fondo, declarar EXEQUIBLE la norma acusada.

Respecto de la excepción basada en la ineptitud sustantiva de la demanda, sostiene que en ella se pide a la Corte pronunciarse sobre una exención que no está contemplada en la norma demandada, lo cual, a juicio de la interviniente, impide que este Tribunal emita un pronunciamiento de fondo, por cuanto carece de competencia para declarar una exequibilidad o inexecuibilidad sobre un tema aún no legislado.

Entretanto, para sustentar la exequibilidad de la norma acusada, la apoderada del Ministerio de Defensa se refiere, en primer lugar, a la naturaleza jurídica de la cuota de compensación militar, la base gravable de esta contribución, el procedimiento y criterios para su liquidación y la destinación de dichos recursos. A continuación, hace alusión a los fundamentos constitucionales y legales que sustentan la obligación de definir la situación militar y a las causales de exención del servicio militar obligatorio. Sobre esta base concluye que la norma demandada es exequible, en tanto esta *“previó diferentes circunstancias y salvedades frente a aquella población vulnerable previamente certificada y que así lo demuestre en cada caso, a través de los mecanismos establecidos en nuestro Estado social de derecho”*.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

8. El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5755 del primero (01) de abril de 2014⁷, solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del artículo 6º de la Ley 1184 de 2008, bajo el entendido que los jóvenes que se encuentren bajo el cuidado del ICBF y que sean eximidos de prestar el servicio militar, también quedarán exentos del pago de la cuota de compensación militar.

Para sustentar su posición, la Vista Fiscal analiza las excepciones al pago de la cuota de compensación militar previstas actualmente en la legislación. Señala que entre las causales de exención al pago de dicho tributo, dos de ellas se fundamentan en la falta de recursos económicos: (i) los clasificados que pertenecen a los niveles 1, 2 y 3 del SISBÉN y (ii) los menores de 25 años exentos por ley o inhábiles para prestar el servicio militar así como los mayores de 25 años, que estén vinculados a la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema.

⁶ Abogada Sandra Marcela Parada Aceros (Folios 40 a 53).

⁷ Folios 84 a 98.

A

A continuación, sostiene que los jóvenes que alcanzan la mayoría de edad bajo el cuidado del ICBF no quedan cobijados por ninguna de estas excepciones, debido a que su acceso al régimen subsidiado de salud no tiene lugar a través de la metodología del SISBÉN, sino mediante otro instrumento de focalización, en este caso los *listados censales* que elaboran ciertas entidades públicas.⁸ Tampoco estos jóvenes se encuentran vinculados a la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema, toda vez que la metodología empleada en este caso para identificar a las personas en situación de pobreza extrema consiste en una medición dirigida a *hogares* y que, por tanto, deja por fuera a los niños, niñas y adolescentes en situación de adoptabilidad, dado que estos no cuentan con familia u hogar alguno.

Debido a lo anterior, el Ministerio Público constató la existencia de una omisión legislativa relativa, que sustentó con la verificación, en el caso concreto, de los requisitos que configuran esta modalidad de infracción constitucional: (i) No existe una omisión legislativa absoluta, en tanto el legislador, a través del artículo 6° de la Ley 1184 de 2008, reguló algunas causales que eximen del pago de la cuota de compensación a ciertas categorías de población. (ii) La norma excluye de sus efectos casos asimilables que debían estar incluidos en el texto impugnado, como es el caso de los menores que alcanzaron la mayoría de edad bajo el cuidado del ICBF y, una vez definida su situación militar, quedan exentos del servicio militar obligatorio y, por tanto, obligados a pagar la cuota de compensación militar. (iii) La exclusión de este grupo de población carece de razón suficiente, por cuanto obedece al hecho de que la metodología de focalización del gasto que se les aplica no es ni la del SISBÉN ni la de la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema, sino la de los listados censales. (iv) Lo anterior se traduce en una desigualdad negativa para estos jóvenes, por cuanto les impide definir su situación militar, lo que a su vez acarrea múltiples consecuencias desfavorables, en tanto les impide celebrar contratos con entidades públicas, ingresar a la carrera administrativa y tomar posesión de cargos públicos, obtener un grado profesional en instituciones de educación superior, vincularse laboralmente, entre otras. (v) Con tal omisión, el legislador incumple dos deberes específicos que la Constitución le impone: por un lado, el mandato de ofrecer protección especial a las personas que por su condición económica se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta, aunado al deber de otorgar un tratamiento semejante a personas o grupos que compartan similares circunstancias de vulnerabilidad; de otro lado, los principios constitucionales de progresividad y equidad vertical que deben regir el sistema tributario, pues como resultado de dicha omisión se impone un tributo a sujetos que carecen por completo de capacidad contributiva.

⁸ Al respecto, el Ministerio Público afirma que “*sería altamente desgastante aplicar la metodología y encuestas del Sisbén previstas en el documento CONPES Social 117 de 2008 a los niños, niñas y adolescentes que están bajo la protección estatal, debido a que ante la imposibilidad de satisfacer por sí mismos sus necesidades básicas, se sabe de antemano que todos ellos quedarían comprendidos por este Sistema. Para evitar esto, se previó la creación de un sistema más sencilla como el de los listados censales que deben confeccionar directamente las entidades públicas como el ICBF o las entidades territoriales.*” (Folio 93).

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

Cuestión preliminar. Aptitud sustantiva de la demanda.

2. En atención a la ineptitud sustantiva de la demanda, planteada por la apoderada del Ministerio de Defensa Nacional, la Corte estima necesario examinar si el escrito de acusaciones cumple con los requisitos que habilitan a este Tribunal para proferir un pronunciamiento de fondo.

3. El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 establece que las demandas que presenten los ciudadanos en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad deberán contener: (i) el señalamiento y transcripción de las normas acusadas; (ii) la indicación de las normas constitucionales que se consideran infringidas y de (iii) las razones por las cuales se estiman violadas. Adicionalmente, deberá indicarse (iv) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda y, cuando la norma se impugne por vicios de forma (iv) el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado.

El tercero de los requisitos antes indicados, conocido como *concepto de violación*, requiere que el demandante despliegue una labor argumentativa que permita a la Corte fijar de manera adecuada los cargos respecto de los cuales debe pronunciarse para, de este modo, respetar el carácter rogado del control de constitucionalidad. En ese orden de ideas, esta Corporación ha consolidado una doctrina sobre los requisitos básicos para examinar la aptitud de la demanda, expuestos de manera canónica en la sentencia C-1052 de 2001⁹, en donde se plantea que esta debe satisfacer exigencias básicas de: (i) claridad; (ii) certeza; (iii) especificidad; (iv) pertinencia y (v) suficiencia.

Adicionalmente, cuando la demanda tiene por objeto impugnar la constitucionalidad de las omisiones del legislador, como ocurre en este caso, se ha consolidado en la jurisprudencia constitucional la distinción entre omisiones legislativas *absolutas* y *relativas*. Las primeras tienen lugar cuando existe total inactividad del legislador sobre la materia en la que se añora su intervención; en estos casos, la Corte carece de competencia para pronunciarse, toda vez que no existe norma sobre la que pueda recaer el juicio de constitucionalidad. Entretanto, la omisión es *relativa* cuando el legislador ha regulado el asunto de que se trata pero lo ha hecho de forma incompleta, por haber incluido sólo algunas situaciones, dejando por fuera otras que

⁹ MP. Manuel José Cepeda Espinosa. En ella la Corte se declaró inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 51 de la Ley 617 de 2000, por ineptitud sustantiva de la demanda.

presentan características relevantes similares y cuya exclusión, por tanto, puede implicar una vulneración del principio de igualdad.

La Corte Constitucional sólo está habilitada para pronunciarse sobre los silencios del legislador en sede de control abstracto de constitucionalidad en los casos de omisión legislativa relativa. Sin embargo, en estos eventos se impone al actor una carga adicional, pues además de las exigencias argumentativas básicas antes mencionadas, debe demostrar: i) La existencia de una norma frente a la cual se predique la omisión; ii) la norma acusada debe excluir un ingrediente, condición normativa o consecuencia jurídica que a partir de un análisis inicial o de una visión global de su contenido, permita concluir que su consagración normativa resulta esencial e indispensable para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; iii) que la omisión en tal norma excluya de sus consecuencias aquellos casos que, por ser asimilables, deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico; iv) que dicha exclusión no obedezca a una razón objetiva y suficiente; v) que al carecer de una razón objetiva y suficiente, la omisión produzca una desigualdad injustificada entre los casos que están y los que no están sujetos a las consecuencias previstas por la norma y; vi) que la omisión implique el incumplimiento de un deber constitucional del legislador.

Finalmente, la Corte ha establecido que la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio *pro actione*, de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.

4. En el presente caso, la apoderada del Ministerio de Defensa sustenta la ineptitud sustantiva de la demanda en tanto en ella se pretende que la Corte se pronuncie sobre una exención que no está contemplada en la norma demandada, lo cual, a juicio de la interviniente, plantea una situación dilemática, que inhabilita a este Tribunal para emitir un pronunciamiento del fondo.

5. Las razones expuestas por la interviniente no permiten desvirtuar el juicio sobre la aptitud sustantiva de la demanda que ya fuera efectuado al momento de admitirla a trámite. La excepción presentada por el Ministerio de Defensa parte de un presupuesto que desconoce la competencia de este Tribunal para pronunciarse sobre la constitucionalidad no sólo de las acciones sino también de las omisiones del legislador y para modular los efectos de los fallos proferidos en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad de las leyes, en el sentido que se requiera para salvaguardar la integridad y supremacía de

la Constitución.¹⁰ A este respecto, la jurisprudencia constitucional ha admitido que, ante este tipo de omisiones, es competente para proferir una sentencia integradora en la que se declare la exequibilidad condicionada del precepto acusado, en el entendido de que éste debe además comprender aquellos supuestos que fueron indebidamente excluidos por el legislador:

*“Por regla general, cuando se trata de una omisión legislativa relativa, el remedio para la inconstitucionalidad advertida no es la declaratoria de inexecutable de la disposición que dejó por fuera de sus efectos jurídicos el elemento que se echa de menos, sino neutralizar dicho efecto contrario a la Constitución mediante la incorporación de un significado ajustado a los mandatos constitucionales”.*¹¹

De otro lado, si bien en pronunciamientos anteriores este Tribunal se declaró inhibido para fallar cuando el actor pretendía la declaratoria de exequibilidad condicionada de la norma acusada¹², en decisiones más recientes se ha pronunciado de fondo sobre demandas en las que se solicitaba a la Corte proferir una sentencia integradora declarando, no la inexecutable, sino la exequibilidad condicionada de las normas acusadas, siempre y cuando el escrito de acusación cumpliera con las exigencias argumentativas generales que debe satisfacer toda demanda de inconstitucionalidad y las especiales que se imponen cuando se acusa una omisión legislativa relativa.¹³

6. La Sala considera que esta demanda reúne las condiciones que habilitan a la Corte Constitucional para proferir un pronunciamiento de fondo. En ella se identifica un reproche *claro y específico* dirigido en contra del artículo 6° de la Ley 1148 de 2008, en tanto excluye de la exención tributaria en ella consagrada a los jóvenes que al cumplir la mayoría de edad se encuentran

¹⁰ En diversos pronunciamientos este Tribunal ha señalado que “la Corte Constitucional, como guardiana de la integridad y la supremacía de la Constitución y en virtud de su competencia para ejercer el control abstracto de constitucionalidad de las leyes, puede juzgar tanto las acciones como las omisiones en las que incurre el legislador y que significan un desconocimiento de los mandatos constitucionales”. Sentencias C-434 de 2010 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-942 de 2010 (MP. Juan Carlos Henao, AV. Humberto Sierra Porto).

¹¹ Sentencia C-619 de 2011 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto, AV. María Victoria Calle Correa), donde se desestima la existencia de una omisión legislativa relativa en el caso allí planteado, pero se reconstruye la línea jurisprudencial sobre esta modalidad de infracción constitucional. La declaratoria de exequibilidad condicionada como remedio para las omisiones legislativas relativas ha sido la decisión adoptada, entre otras, en las sentencias C-359 de 2013 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio, AV. Luis Ernesto Vargas Silva), C-351 de 2013 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-942 de 2010 (MP. Juan Carlos Henao, AV. Humberto Sierra Porto), C-238 de 2012 (MP. y AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SV. Nilson Pinilla Pinilla), AV. C-1188 de 2005 (MP. Alfredo Beltrán Sierra, AV. Jaime Araújo Rentería), C-865 de 2004 (MP. Rodrigo Escobar Gil, AV. Jaime Araújo Rentería).

¹² Tal criterio fue empleado, entre otros, en las sentencias C-1299 de 2005 (MP. Álvaro Tafur Galvis, SV. Jaime Araújo Rentería, SV. Alfredo Beltrán Sierra, SV. Humberto Sierra Porto), donde se sintetiza la doctrina constitucional al respecto, y en la C-864 de 2008 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra). En el salvamento de voto suscrito por el Magistrado Humberto Sierra Porto a la sentencia C-1299 de 2005 se defiende la posibilidad de que mediante la acción pública de inconstitucionalidad los ciudadanos solicitan que se declare la constitucionalidad condicionada de una ley “cuando en sustento de tal pretensión se exponen razones claras, serias, pertinentes y suficientes”, por considerar incomprensible que “la Corte Constitucional pueda dictar - como lo ha hecho en innumerables ocasiones - sentencias interpretativas y se prohíba a las ciudadanas y a los ciudadanos realizar una solicitud en este sentido, esta es, exigir por medio de la acción pública de inconstitucionalidad que se declare la constitucionalidad condicionada de una Ley”.

¹³ Así ha procedido, entre otras, en las sentencias C-351 de 2013 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-359 de 2013 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio, AV. Luis Ernesto Vargas Silva), C-934 de 2013 (MP. Nilson Pinilla Pinilla).

bajo el cuidado y protección del ICBF y, por tanto, carecen de recursos económicos para asumir el pago de la cuota de compensación militar. La demanda señala que tal exclusión configura una omisión legislativa relativa que se traduce en una afectación del derecho a la igualdad y obstaculiza la garantía de los derechos a la educación y al trabajo de este grupo de población. La acusación descansa sobre premisas *ciertas*, por cuanto se dirige en contra de una proposición jurídica existente, cuyo contenido efectivamente no comprende a estos jóvenes como beneficiarios del beneficio tributario que allí se consagra. La censura formulada es *pertinente*, pues se funda en argumentos de orden constitucional y no en análisis de conveniencia, legalidad u oportunidad. Finalmente, el razonamiento expuesto en el escrito de acusación integra elementos de juicio *suficientes* para suscitar en este Tribunal una duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto acusado.

Adicionalmente, el escrito de acusación satisface la carga argumentativa específica que se exige en el caso de demandas que versan sobre omisiones legislativas relativas. Sin perjuicio del análisis sustantivo de las razones que expone la accionante, que se llevará a cabo en otro lugar de esta providencia, para efectos del examen de aptitud sustantiva del cargo por omisión legislativa relativa, la Sala constata que en la demanda: (i) Se identifica una norma respecto de la cual se predica la omisión, en este caso el artículo 6° de la Ley 1184 de 2008, que regula la cuota de compensación militar. (ii) La demandante señala con claridad cuál es el contenido normativo excluido, cuya consagración resultaría necesaria para armonizar el texto legal con los mandatos constitucionales, cual es extender la exención del pago de cuota de compensación militar a los jóvenes que, por permanecer en situación de adoptabilidad, alcanzaron su mayoría de edad bajo el cuidado y protección del ICBF. (iii) La actora expone las razones que, a su juicio, permiten asimilar la situación de estos jóvenes a los de otros grupos de población vulnerable que si fueron exonerados del pago de dicha contribución. (iv) Argumenta además por qué, en su opinión, la exclusión demandada no responde a una razón objetiva y suficiente. (v) Expone asimismo las consecuencias discriminatorias que se derivan de la omisión legislativa, en términos de obstaculizar a estos jóvenes la definición de su situación militar y, con ella, la garantía de sus derechos a la educación y al trabajo. Finalmente, (vi) señala que con dicha omisión el legislador desconoce mandatos constitucionales específicos, consagrados en los artículos 13, 44 y 45 de la Carta Política.

Presentación del caso, planteamiento del problema jurídico y metodología de decisión

7. La demandante sostiene que el legislador incurrió en una omisión relativa, pues al regular las exenciones al pago de la cuota de compensación militar en el artículo 6° de la Ley 1184 de 2008, no incluyó dentro de los sujetos exentos a los jóvenes en situación de adoptabilidad que alcanzan su mayoría de edad bajo el cuidado y protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Afirma que dicha omisión se traduce en una discriminación injustificada en contra de estos jóvenes, que desconoce los mandatos específicos de protección establecidos en los artículos 13, 44 y 45 constitucionales y

obstaculiza la garantía efectiva de sus derechos al trabajo (art. 25 y 26) y a la educación. En consecuencia, pide a la Corte declarar la constitucionalidad condicionada de la norma acusada, para entender que la exención allí contemplada también incluye “a los jóvenes bajo cuidado y protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que resulten exonerados de prestar el servicio militar”. Esta posición es respaldada además por la Jefe de la Oficina Jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.

Por su parte, la apoderada especial del Ministerio de Defensa solicitó a la Corte proferir un fallo inhibitorio o, en su defecto, declarar la exequibilidad de la norma acusada. Esto último argumentando que: (i) la norma prevé diversas circunstancias y salvedades para exonerar del pago de la cuota de compensación militar a aquella población vulnerable previamente certificada y que así lo demuestre en cada caso; (ii) cualquier modificación del ámbito de beneficiarios debe ser efectuada por el Legislador, a través de los mecanismos establecidos en nuestro Estado Social de Derecho.

El representante del Ministerio Público, por su parte, coincide con la demandante en afirmar la existencia de una omisión legislativa relativa, por lo cual solicita a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del artículo 6° de la Ley 1184 de 2008, bajo el entendido que los jóvenes que se encuentren bajo el cuidado del ICBF y que sean eximidos de prestar el servicio militar, también quedarán exentos del pago de la cuota de compensación militar.

8. Planteada la controversia constitucional en los términos descritos, corresponde a la Corte establecer si el artículo 6° de la Ley 1184 de 2008, al definir los sujetos exentos del pago de la cuota de compensación militar sin incluir a los jóvenes que se encuentran bajo el cuidado y protección del ICBF, incurre en una *omisión legislativa relativa* por violación del principio de igualdad (art. 13 CP), de los preceptos constitucionales que ordenan la especial protección de niños, niñas y adolescentes (arts. 44 y 45 CP), de los derechos al trabajo (art. 25 CP), a escoger profesión u oficio (art. 26 CP), a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40 num. 7 CP) y a la educación (art. 67 CP).

9. Con el fin de dar respuesta a esta cuestión se procederá en el siguiente orden: (i) se analizará la normatividad que regula la cuota de compensación militar y las exenciones que el legislador ha previsto al pago de dicha contribución; (ii) se reiterarán los criterios fijados por esta Corporación para determinar la existencia de una omisión legislativa relativa; (iii) se dará respuesta a los cargos planteados en la demanda, examinando si en el presente caso se verifica esta modalidad de infracción constitucional y si la misma se traduce en una vulneración de las normas superiores invocadas por la actora.

La cuota de compensación militar: su fundamento constitucional, régimen jurídico y las exenciones al pago de este tributo.

10. El artículo 216 de la Carta establece la obligación de prestar el servicio

militar y difiere al legislador la regulación de las exenciones al cumplimiento de este deber constitucional. En atención a este mandato, la Ley 48 de 1993¹⁴ en su artículo 10 establece para todos los varones mayores de 18 años la obligación de definir su situación militar y, a efectos de determinar quiénes de estos serán llamados a filas, define un procedimiento en el que se distinguen las siguientes fases: (i) *Inscripción*: a la cual, según el artículo 14, están obligados todos los varones dentro del lapso del año anterior a aquel en que alcancen la mayoría de edad o durante el último año de estudios secundarios; el cumplimiento de este requisito constituye condición necesaria para formular solicitudes de exención o aplazamiento. (ii) *Selección*: en esta fase se llevan a cabo los exámenes de aptitud sicofísica (arts. 15 a 18), el sorteo entre los conscriptos que resulten aptos (art. 19) y la concentración con miras a su incorporación a filas (art. 20). Quienes no son llamados a filas por razón de una causal de exención, inhabilidad o falta de cupo, se denominan *clasificados* y, como tales, quedan eximidos de la prestación del servicio militar (art. 21) y, en virtud de ello, obligados al pago de una prestación pecuniaria de carácter sustitutorio, como es la cuota de compensación militar, prevista en el artículo 22 de la Ley 48 de 1993 y regulada por la Ley 1184 de 2008.

11. La cuestión relativa a la naturaleza jurídica de la cuota de compensación militar ha sido objeto de controversia. En ella cabe distinguir dos posturas básicas: quienes afirman que se trata de una especie de tributo y, de otro lado, quienes le niegan tal condición para sostener, en cambio, que comparte la naturaleza de prestación personal propia de la obligación de prestar servicio militar. A su vez, quienes sostienen la naturaleza tributaria de la cuota de compensación militar discrepan respecto a si se trata de un impuesto o de un tipo especial de contribución fiscal. La Corte Constitucional ha respaldado esta última tesis en varios pronunciamientos:

Así, en la sentencia C-804 de 2001¹⁵, la Corte declaró infundadas las objeciones presentadas por el Gobierno al proyecto que a la postre se convirtió en la Ley 694 de 2001¹⁶, donde se eximía del pago de la cuota de compensación militar a los mayores de 28 años, pertenecientes a los estratos 1 y 2, que no hubieran solucionado su situación militar. La objeción apuntaba a señalar que tal regulación era inconstitucional por cuanto establecía una exención tributaria, cuya iniciativa está reservada al Gobierno en virtud de lo dispuesto en el artículo 154 de la Carta. En esta sentencia, la Corte admitió el carácter de tributo de la cuota de compensación militar y, tras puntualizar las diferencias entre los conceptos de exención y de amnistía tributaria¹⁷, precisó que la regulación objetada establecía propiamente una amnistía, porque beneficiaba a “*un grupo de individuos sobre los cuales pesa una obligación tributaria insoluta, cual es la de cancelar la cuota de compensación militar con el objeto de obtener su libreta militar*”. En consecuencia, concluyó que su regulación no estaba sujeta a la reserva de iniciativa legislativa prevista en

¹⁴ “Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización”

¹⁵ MP. Rodrigo Escobar Gil, AV. Manuel José Cepeda Espinosa. En la aclaración de voto se cuestiona la calificación como tributo de la cuota de compensación militar.

¹⁶ “Por la cual se expiden normas para facilitar la definición de la situación militar”.

¹⁷ Para lo cual define la *exención* como una medida desgravatoria que opera antes de que surja la obligación tributaria, mientras que la *amnistía* consiste en la condonación *ex post* de una obligación ya causada.

el artículo 154 Superior, por lo cual no era admisible la objeción formulada por el Gobierno. Adicionalmente, consideró que el beneficio establecido en el proyecto de ley objetado se ajustaba a la Constitución, por cuanto respondía a exigencias derivadas del principio de equidad tributaria.

La naturaleza tributaria de la cuota de compensación militar fue reiterada en la sentencia C-621 de 2007¹⁸, al resolver la demanda interpuesta contra el artículo 22 de la Ley 48 de 1993¹⁹, acusado de infringir el principio de legalidad tributaria. Este Tribunal acogió el cargo planteado en la demanda, tras concluir que esta norma, en uno de sus apartes, difería al Gobierno la determinación de la base gravable y la tarifa con la que habría de liquidarse este tributo, en abierta contradicción con lo dispuesto en el artículo 338 de la Carta Política. En consecuencia, declaró la inexecutable con efectos a futuro de la expresión "*El Gobierno determinará su valor y las condiciones de liquidación y recaudo*", contenida en el artículo 22 de la Ley 48 de 1993.

En este pronunciamiento la Corte efectuó una precisión adicional en torno a la naturaleza jurídica de la cuota de compensación militar, al clasificarla, dentro del género de los tributos, como un tipo especial de contribución fiscal. Tras recordar los elementos diferenciadores de las tasas, los impuestos y las contribuciones parafiscales²⁰, descartó que el tributo analizado cumpliera con las características definitorias de cada uno de ellos. Se decantó, en cambio, por considerarla una especie *sui generis* de contribución, al señalar que:

"[...] 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."

12. Con posterioridad a esta sentencia, y para efectos de garantizar las exigencias del principio de legalidad en la regulación del mencionado tributo,

¹⁸ MP. Rodrigo Escobar Gil, AV. Manuel José Cepeda Espinosa. De nuevo la aclaración de voto del Magistrado Cepeda controvertió la naturaleza tributaria de dicha prestación.

¹⁹ "Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización".

²⁰ Al respecto señala esta sentencia que "(e)n líneas generales, las contribuciones parafiscales se cabran 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 cabrada indiscriminadamente a todas las ciudadanas, quienes por el hecho de efectuar su pago no adquieren el derecho a una contraprestación directa y, finalmente, las tasas constituyen remuneraciones de las 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".

fue expedida la Ley 1184 de 2008²¹, cuyo artículo 1º define los elementos centrales de esta contribución en los siguientes términos:

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

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

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

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

- 1. Ser estudiantes hasta los 25 años.*
- 2. Ser menores de edad.*
- 3. Ser discapacitado y que dependa exclusivamente del núcleo familiar o de quien dependa el que no ingrese a filas y sea clasificado.*

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

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

PARÁGRAFO 2o. *En el evento en que el inscrito al momento de la clasificación sea mayor de 25 años, que no ingrese a filas y sea clasificado, la base gravable de esa contribución ciudadana, especial, pecuniaria e individual, está constituida por el total de los ingresos mensuales y el patrimonio líquido del interesado, existentes a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a la fecha en que se efectúa la clasificación. Para el*

²¹ "Por la cual se regula la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones".

caso de los interesados que pertenezcan a los niveles 1, 2 o 3 del Sisbén se aplicará lo previsto en el artículo 6o de la presente ley.

13. La cuota de compensación militar constituye, por tanto, un mecanismo dirigido a restablecer el principio de igualdad en las cargas públicas, el cual 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.

De ahí que, en aras de garantizar la efectividad de este mecanismo, el legislador haya previsto una serie de consecuencias desfavorables para quienes, tras quedar exentos de la prestación del servicio militar, se rehúsen a pagar la cuota de compensación. La omisión de cumplir con el pago de esta cuota dentro del término previsto para ello sitúa al obligado en condición de infractor del deber de definir situación militar²² y, por ende, le impide: (i) celebrar contratos con cualquier entidad pública; (ii) ingresar a la carrera administrativa; (iii) tomar posesión de cargos públicos; (iv) obtener un grado profesional en cualquier institución de educación superior²³; (v) vincularse laboralmente con empresas nacionales o extranjeras, públicas o privadas²⁴. Además, se establece una sanción del 30% adicional al valor inicialmente liquidado, para quienes no cancelen a tiempo la mencionada contribución.²⁵

14. No obstante, por razones de equidad tributaria e igualdad material, a su vez se ha establecido un régimen de exenciones al pago de la mencionada contribución, que se encuentran reguladas, con carácter general, en el artículo 6º de la Ley 1184 de 2008, objeto de este juicio de constitucionalidad. Las hipótesis de exoneración de la cuota de compensación militar benefician a personas que se encuentran en situación desaventajada ya sea en razón de: (i)

²² Según lo dispuesto en el artículo 41 literal d) de la Ley 48 de 1993 ("Par la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización"), en concordancia con lo previsto en el artículo 2º parágrafo 1º de la Ley 1184 de 2008 ("Por la cual se regula la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones"), donde se establece que la cuota de compensación deberá abonarse dentro de los 90 días posteriores a la fecha de ejecutoria del recibo de liquidación de la cuota de compensación militar.

²³ Tales restricciones están previstas en el artículo 36 de la Ley 48 de 1993 ("Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización"), modificado por el artículo 111 del Decreto 2150 de 1995 ("Por el cual se suprimen y reafirman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública"). La norma vigente en la actualidad dispone: **ARTÍCULO 36. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE LA DEFINICIÓN DE SITUACIÓN MILITAR.** Las colombianos hasta las 50 años de edad, están obligados a definir su situación militar. No obstante, las entidades públicas o privadas no podrán exigir a las particulares la presentación de la libreta militar, correspondiéndoles a éstas la verificación del cumplimiento de esta obligación en coordinación con la autoridad militar competente únicamente para las siguientes efectos: a. Celebrar contratos con cualquier entidad pública; b. Ingresar a la carrera administrativa; c. Tomar posesión de cargos públicos, y d. Obtener grado profesional en cualquier centro docente de educación superior."

²⁴ Así lo establece el artículo 37 de la Ley 48 de 1993 ("Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización"), el cual dispone que: "(n)inguna empresa nacional o extranjera, oficial o particular, establecida o que en la sucesivo se establezca en Colombia, puede disponer vinculación laboral con personas mayores de edad que no hayan definido su situación militar". Los artículos 41 literal h) y 42 literal f) de la misma ley establecen una multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes para las empresas que vinculen personal desatendiendo esta prohibición.

²⁵ Así lo establece el artículo 2º parágrafo 1º de la Ley 1184 de 2008 ("Por la cual se regula la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones").

su vulnerabilidad socio económica; (ii) presentar limitaciones físicas, síquicas o neurossensoriales de carácter grave, incapacitante y permanente; (iii) su condición indígena. Adicionalmente, se contempla la exoneración para los soldados que sean desacuartelados con fundamento en el tercer examen médico.

Para circunscribir la población exenta del pago de la cuota de compensación militar en razón de su vulnerabilidad socio económica, el legislador empleó el método de focalización conocido como Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios – SISBÉN, señalando como destinatarios a las personas clasificadas en los niveles 1, 2 y 3 de dicho sistema²⁶. Quienes se encuentren en tal situación quedan igualmente exentos del pago del certificado de catastro, exigido para la liquidación de la cuota de compensación militar.²⁷ Asimismo, en el artículo 188 de la Ley 1450 de 2011²⁸ se extendió esta causal de exoneración para los menores de 25 años exentos por ley o inhábiles para prestar el servicio militar obligatorio y los mayores de 25 años, siempre que en ambos casos los beneficiarios se encuentren vinculados a la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema o el Registro Único de Población Desplazada.²⁹ Además de la exoneración del pago de la cuota de compensación militar, esta última norma también exime a sus beneficiarios del pago de los costos de elaboración de la libreta militar.

15. El objeto de la presente controversia es establecer si el legislador incurrió en una inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, al excluir como destinatarios de este beneficio tributario a un grupo de población situada en condición de extrema vulnerabilidad socio económica, como son los jóvenes en situación de adoptabilidad que alcanzan su mayoría de edad bajo el cuidado y protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa. Reiteración de jurisprudencia

16. El Legislador puede llegar a infringir la Constitución no sólo por *acción*, al expedir normas que desconocen los preceptos constitucionales que definen prohibiciones y límites a las decisiones que es posible adoptar en democracia, sino también por *omisión*, lo que ocurre cuando el legislador desatiende

²⁶ Así lo dispone el artículo 6º, numeral 1º, de la Ley 1184 de 2008.

²⁷ El artículo 1º de la Ley 1481 de 2011 (“*Por medio de la cual adiciona un capítulo a la Ley 962 de 2005 y se dictan otras disposiciones*”) prevé esta exoneración en los siguientes términos: “*Expedición de Certificados Catastrales destinados para la liquidación de la Cuota de Compensación Militar. Quedan exentos de pagar el Certificado de Catastro a nivel departamental o nacional, expedido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para liquidación de la cuota de compensación militar, los siguientes: 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 Sisbén.// Los indígenas que residan en su territorio y conserven su integridad cultural, social y económica.*”

²⁸ “*Par la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*”.

²⁹ La norma citada establece que: “*Las hambres mayores de 25 años y menores de 25 años exentos por ley o inhábiles para prestar el servicio militar obligatorio, vinculadas a la red de Protección Social para la Superación de la Pobreza extrema o el Registro Único de Población Desplazada, no tendrán cabro de la Cuota de Compensación Militar ni de multa, por la expedición de la Libreta Militar, quedando par lo tanta cobijados por el artículo 6º de la Ley 1184 de 2008 y exentos de las costas de la elaboración de la Tarjeta Militar establecidos en el artículo 9º de la misma ley. Este beneficio aplica en jornadas y Distritos Militares*”.

aquellos mandatos superiores que definen el ámbito de lo constitucionalmente obligatorio.

Tratándose de los silencios del legislador, se ha distinguido entre omisiones *absolutas* y *relativas*. Tal distinción fue planteada en la sentencia C-543 de 1996³⁰ en los siguientes términos:

"El legislador puede violar los deberes que le impone la Constitución de las siguientes maneras: cuando no produce ningún precepto encaminado a ejecutar el deber concreto que le ha impuesto la Constitución; cuando en cumplimiento del deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos grupos, perjudicando a otros; cuando en desarrollo de ese mismo deber, el legislador en forma expresa o tácita, excluye a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga al resto; cuando el legislador al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella. En el primer caso, se presenta una omisión legislativa absoluta por cuanto falta la disposición de desarrollo legislativo de un determinado precepto constitucional; mientras que en los restantes, existe una omisión legislativa relativa por que si bien el legislador ha expedido la ley en ella solamente ha regulado algunas relaciones dejando por fuera otros supuestos análogos, con clara violación del principio de igualdad".

Desde entonces, este Tribunal ha sostenido que sólo las omisiones relativas del legislador pueden ser objeto de control a través de la acción pública de inconstitucionalidad, toda vez que ésta presupone la existencia de un actuación legislativa susceptible de control: *"si no hay actuación, no hay acto que comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control"*. En ese orden de ideas, sólo aquellos silencios legislativos que resultan, ya no de la total inactividad, sino de las actuaciones imperfectas del legislador, son susceptibles de control abstracto de constitucionalidad.

17. Como quedó expuesto al examinar la aptitud sustantiva de la demanda³¹, este Tribunal ha decantado una sólida doctrina según la cual sólo hay lugar a declarar la inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, cuando se verifican los siguientes presupuestos:

- "i) La existencia de una norma frente a la cual se predique la omisión;*
- ii) la norma acusada debe excluir un ingrediente, condición normativa o consecuencia jurídica que a partir de un análisis inicial o de una visión global de su contenido, permita concluir que su consagración normativa resulta esencial e indispensable para armonizar el texto legal con los*

³⁰ MP. Carlos Gaviria Díaz. AV. Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero. En esta sentencia la Corte se declaró inhibida para pronunciarse sobre una demanda en la que se planteaba la omisión absoluta del legislador para regular las acciones populares y de grupo. La aclaración de voto suscrita por los Magistrados Cifuentes y Martínez plantea que, en algunos eventos excepcionales (que no concurrían en el caso examinado en esa ocasión), habría lugar a admitir la competencia de la Corte para controlar omisiones legislativas absolutas.

³¹ Vid. supra. numerales 3 y 5 de las consideraciones de esta providencia.

*mandatos de la Carta; iii) que la omisión en tal norma excluya de sus consecuencias aquellos casos que, por ser asimilables, deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico; iv) que dicha exclusión no obedezca a una razón objetiva y suficiente; v) que al carecer de una razón objetiva y suficiente, la omisión produzca una desigualdad injustificada entre los casos que están y los que no están sujetos a las consecuencias previstas por la norma y; vi) que la omisión implique el incumplimiento de un deber constitucional del legislador”.*³²

18. Aunque este Tribunal ha sostenido que, atendiendo a su función de garante de la supremacía constitucional, está habilitado para integrar elementos o condiciones que el legislador ha omitido incluir al regular algún tema específico, cuando tal integración venga exigida por el principio de igualdad o sea necesaria para salvaguardar la efectividad de otros contenidos constitucionales, también ha señalado que, en democracia, tal competencia reguladora corresponde en primer lugar al órgano legislativo. Como resultado de esta tensión competencial, en cada caso deberá examinarse si, atendiendo a la gravedad de la laguna jurídica, ésta puede ser integrada por la Corte Constitucional o si lo procedente es instar al legislador para que expida la regulación que hace falta para colmar el vacío que origina el déficit de protección constitucional, lo que dependerá, entre otras consideraciones, del alcance y repercusiones de la omisión. La sentencia C-619 de 2011³³ formula este criterio en los siguientes términos:

“[...] puede sostenerse que las omisiones que sugieran la vulneración de la Constitución, porque resulta claro el incumplimiento del deber constitucional de regular algún tópico por parte del legislador, deben incluir la consideración de si frente a ellas se mantiene la competencia de la Corte Constitucional para incluir lo que se ha omitido. Por ello, en una omisión la deficiencia en la regulación de un asunto puede conllevar distintos grados, y de este modo la competencia de la Corte para llenar el vacío surgido de la omisión dependerá de dicho grado. Si la deficiencia es mínima, el juez de control de constitucionalidad no sólo tiene la competencia, sino el deber de integrar aquello que el legislador obvió. Si la deficiencia no es mínima pero tampoco total (deficiencia media), se deberá sopesar la necesidad de llenar el vacío con la imposibilidad de la Corte de usurpar competencias establecidas por la Carta en cabeza del legislador. Esto es, que incluso ante una omisión legislativa relativa es posible que la Corte carezca de competencia para integrar el elemento ausente. Si la deficiencia es total la Corte deberá instar al legislador para que desarrolle la regulación pertinente”.

19. Dentro de las hipótesis en las que la Corte ha afirmado su competencia para expedir sentencias integradoras, se encuentran los casos en los que revisa la constitucionalidad de normas que consagran beneficios tributarios, pero en

³² La cita corresponde a la sentencia C-359 de 2013 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio, AV. Luis Ernesto Vargas Silva), que contiene una síntesis de la jurisprudencia constitucional relativa a omisión legislativa relativa. En este pronunciamiento se constata la existencia de una omisión de este tipo, debido a la no inclusión del pueblo Rrom o Gitano y de las comunidades raizales dentro de la lista de beneficiarios del subsidio para acceder a proyectos de vivienda de interés social y de interés prioritario, donde sí estaban contemplados otros grupos étnicos de la Nación como los indígenas y los afrodescendientes.

³³ MP. Humberto Antonio Sierra Porto, AV. María Victoria Calle Correa.

las que el legislador ha dejado por fuera, sin razón suficiente, a destinatarios que también tendrían que haber sido incluidos por razones de igualdad, equidad y justicia tributaria.

En la sentencia C-831 de 2010³⁴ se examinó la constitucionalidad de algunos apartes de los artículos 4º y 6º de la Ley 1370 de 2009³⁵, el primero de los cuales excluía de la base gravable del impuesto al patrimonio únicamente el valor patrimonial de las acciones, sin conceder el mismo beneficio para los aportes o cuotas de participación en otro tipo de sociedades; mientras que el segundo exoneraba del mencionado impuesto a las “entidades” en estado de insolvencia, lo que podía ser interpretado en el sentido de incluir sólo a las personas jurídicas, pero no a las naturales. Este Tribunal consideró que en ambos casos el legislador había incurrido en una omisión relativa, pues el tratamiento disímil establecido en las normas demandadas se revelaba contrario a los principios de igualdad, justicia y equidad tributaria.

En esta sentencia la Corte determinó que era competente para subsanar el vacío a través de una sentencia integradora y, en consecuencia, declaró exequibles los apartes normativos acusados en el entendido que (i) el valor patrimonial neto de los aportes en sociedades nacionales también constituye un rubro excluido del pago del impuesto al patrimonio y (ii) la exención del pago del impuesto al patrimonio a las entidades en liquidación o reestructuración también se aplica a las personas naturales que se encuentren sometidos al régimen de insolvencia. Frente su competencia para proferir sentencias integradoras, reiteró los precedentes jurisprudenciales que fundamentan esta modalidad decisoria en el carácter normativo de la Carta Política (C.P. art. 4º) y en los principios de efectividad (C.P. art. 2º) y conservación del derecho (C.P. art. 241), llamados a gobernar el ejercicio del control de constitucionalidad.³⁶ Sobre la pertinencia de esta decisión en el caso concreto, sostuvo que: *“Adoptar esta posición no significa desconocer la legalidad y la seguridad jurídica, sino por el contrario salvaguardar la decisión del legislador, pues la expulsión de leyes debe restringirse a aquellos eventos en los que se vulnere la Constitución. Por tanto, en este caso, el vacío de la norma cuestionada debe ser subsanado integrando la palabra aportes, que antes tenía para restablecer la igualdad.”*³⁷

Más recientemente, en la sentencia C-766 de 2013³⁸ este Tribunal empleó de nuevo esta técnica de modulación, al resolver la demanda formulada contra el artículo 132 de la Ley 1607 de 2012³⁹, que exoneraba del gravamen a los movimientos financieros a las entidades vigiladas por la Superintendencia de Sociedades que realizaban operaciones de factoring, pero no extendían el beneficio a quienes se dedicaban a la misma actividad sin estar sometidos a la

³⁴ MP. Nilson Pinilla Pinilla.

³⁵ “Por la cual se adiciona parcialmente el estatuto tributario”.

³⁶ A este respecto, cita las sentencias C-109 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero), uno de los primeros pronunciamientos de la Corte sobre modulación de los efectos de sus fallos y la C-1230 de 2005 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

³⁷ C-831 de 2010 (MP. Nilson Pinilla Pinilla).

³⁸ MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez

³⁹ “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.

vigilancia de dicha entidad. Tras establecer que tal distinción contrariaba los principios de equidad y justicia tributaria, al igual que precedentes específicos que impedían fundar tratamientos tributarios disímiles entre entidades según estuvieran o no sometidas a vigilancia administrativa, la Corte declaró inexecutable algunas expresiones del mencionado artículo, mientras que el resto de su contenido fue declarado executable, en el entendido que la exención del gravamen a los movimientos financieros comprende todas las operaciones de factoring realizadas por personas naturales o jurídicas habilitadas legalmente para realizar este tipo de operaciones, sin importar si están o no sometidas a vigilancia administrativa.

20. El anterior recuento permite concluir que: (i) la Corte Constitucional es competente para efectuar control constitucional sobre las omisiones legislativas, siempre que estas no sean absolutas sino relativas; (ii) la procedencia de esta modalidad de control está sujeta a que el demandante satisfaga unas cargas argumentativas específicas, orientadas a poner en evidencia este tipo de omisión y mostrar su manifiesta contrariedad con el orden constitucional; (iii) al momento de establecer el remedio para una inconstitucionalidad por omisión relativa del legislador se plantea una tensión entre la competencia de la Corte para garantizar la supremacía y efectividad de los principios constitucionales y la competencia reguladora que, en democracia, corresponde en primer lugar al órgano legislativo; (iv) tratándose de normas en las que el legislador establece un beneficio tributario para algunos sujetos, omitiendo a otros que deberían recibir el mismo trato en atención a exigencias de igualdad, equidad y justicia tributaria, la Corte ha reconocido su competencia para proferir sentencias integradoras que extiendan el beneficio previsto en la norma demandada a los sujetos que fueron indebidamente excluidos.

Con fundamento en estas consideraciones, procede la Sala a dar respuesta al problema jurídico planteado en este juicio de constitucionalidad.

El legislador incurrió en una omisión relativa al no eximir del pago de la cuota de compensación militar a los jóvenes bajo el cuidado y protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.

21. En esta ocasión corresponde a la Corte Constitucional establecer si el artículo 6º de la Ley 1184 de 2008, al definir los sujetos exentos del pago de la cuota de compensación militar sin incluir dentro de estos a los jóvenes que se encuentran bajo el cuidado y protección del ICBF, incurre en una *omisión legislativa relativa*.

La respuesta a esta cuestión es afirmativa. Para sustentarla, se examinarán los elementos que, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada, configuran esta modalidad de infracción constitucional. Este análisis pondrá en evidencia que, con dicha omisión, el legislador ha infringido mandatos constitucionales específicos derivados de los principios de igualdad, equidad y progresividad tributaria, al igual que los que ordenan la especial protección de jóvenes en situación de adoptabilidad. Asimismo, ha obstaculizado el goce efectivo de los

derechos al trabajo, a escoger profesión u oficio y a la educación de un grupo de población que padece especiales condiciones de vulnerabilidad.

Existencia de una disposición frente a la cual se predique la omisión:

22. Tal disposición, en el presente caso, la constituye el artículo 6° de la Ley 1184 de 2008, donde se establece el régimen de exenciones al pago de la cuota de compensación militar, que beneficia a los siguientes grupos de población: (1) personas que demuestren pertenecer a los niveles 1, 2 y 3 del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios – SISBÉN; (2) personas con limitaciones físicas, síquicas o neuropsensoriales de carácter grave, incapacitante y permanente; (3) indígenas que residan en su territorio y conserven su integridad cultural, social y económica; (4) soldados que sean desacuartelados con fundamento en el tercer examen médico.

23. El artículo 188 de la Ley 1450 de 2011⁴⁰ previó una hipótesis adicional de exoneración en favor de las personas menores de 25 años exentos por ley o inhábiles para prestar el servicio militar obligatorio y los mayores de 25 años, siempre que en ambos casos los beneficiarios se encuentren vinculados a la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema o el Registro Único de Población Desplazada. El contenido normativo de esta disposición debe ser tenido en cuenta al momento de examinar si el caso de los jóvenes bajo cuidado y protección del ICBF efectivamente se encuentra excluido de las eximentes del pago de la cuota de compensación militar previstas en la legislación, pues de encontrarse que su situación queda asimilada dentro de alguna de estas hipótesis, no procedería la acusación formulada en este juicio de constitucionalidad. Sin embargo, la Corte estima que en el presente caso no es necesario proceder a integrar la unidad normativa con esta última disposición. Ello por cuanto el artículo 6° de la Ley 1184 de 2008, al que la accionante contrae su acusación, no sólo contiene el régimen general de exenciones al pago de la mencionada contribución, sino que además presenta un contenido deóntico claro y autónomo, de tal suerte que es posible entenderla, aplicarla y circunscribir a ella el cargo por omisión legislativa relativa, sin que resulte forzosa su integración con el artículo 188 de la Ley 1450 de 2011. Así las cosas, en el presente caso no es necesario que la Corte haga uso de la facultad excepcional para integrar de manera oficiosa la unidad normativa.

La norma excluye de sus efectos casos asimilables que deberían estar incluidos para armonizar el texto legal con los mandatos constitucionales⁴¹

24. Entre las hipótesis de exoneración del pago de la cuota de compensación militar previstas en la normatividad vigente, resultan relevantes para el presente análisis las que consideran la vulnerabilidad socio económica de sus

⁴⁰ "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014".

⁴¹ Por presentar elementos comunes relevantes, se efectúa el análisis conjunto de los presupuestos (ii) y (iii) que la Corte exige para verificar una omisión legislativa relativa, esto es: (ii) la norma acusada debe excluir un ingrediente, condición normativa o consecuencia jurídica cuya consagración resulte esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la omisión en tal norma excluya de sus consecuencias aquellos casos que, por ser asimilables, deban subsumirse dentro de su presupuesto fáctico.

destinatarios, pues tal es la característica en común que presentan las hipótesis cuya omisión se demanda y algunas de las que han sido expresamente reguladas por el legislador. La primera de ellas, prevista en el numeral 1° de la disposición acusada, beneficia a las personas que demuestren pertenecer a los niveles 1, 2 y 3 del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios – SISBÉN. La segunda, contenida en el artículo 188 de la Ley 1450 de 2011, comprende a las personas vinculadas a la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema o inscritas el Registro Único de Población Desplazada.

25. Los jóvenes que alcanzan su mayoría de edad bajo el cuidado y protección del ICBF conforman un grupo de población con especiales características de vulnerabilidad social y económica. Se trata de jóvenes que no han tenido la oportunidad de crecer en el seno de una familia, debido a que fueron abandonados por sus padres o a que el Estado consideró necesario retirarlos de su núcleo familiar, bien fuera porque éste se constituía en un factor de vulneración o porque no ofrecía condiciones para asegurar la protección integral de sus derechos. Cuando un menor se encuentra en tales circunstancias, se da inicio a un proceso administrativo de restablecimiento de derechos, a cargo del Defensor de Familia, dentro del cual es posible adoptar alguna de las medidas previstas en el artículo 53 de la Ley 1098 de 2006⁴², entre las cuales se encuentra la *Resolución de Declaratoria de Adoptabilidad*, que opera en situaciones extremas en las que se considera que el único mecanismo para restablecer el derecho del menor a tener una familia es a través de su entrega en adopción.⁴³ Como consecuencia de tal declaratoria, el Estado se encarga del cuidado y protección integral del menor, hasta tanto culmine con éxito el proceso de adopción o, en caso de no hallar una familia adoptante, hasta que alcance la mayoría de edad.

Así las cosas, cuando estos jóvenes cumplen los 18 años sin encontrar una familia que los adopte, se enfrentan a una situación crítica pues, además de carecer del apoyo afectivo, social y económico que proveen las redes de parentesco, se ven abocados a seguir adelante con su proyecto de vida sin contar ya con la protección de la institución estatal que hasta ese momento tenía el deber legal de acompañarlos en su proceso de crecimiento. Quedan, por tanto, en una condición de doble orfandad, en una etapa que resulta decisiva para definir el curso de sus vidas y en la cual, si bien ya no son niños, tampoco son adultos todavía. Son *adolescentes* y, por tanto, aún experimentan los cambios físicos, psicológicos, emocionales y sociales propios de este período de transición entre la niñez y la adultez, pero deben afrontarlos sin contar con una red de apoyo claramente definida y sin los recursos que les permitan solventar de manera autónoma las nuevas obligaciones y responsabilidades que trae consigo la mayoría de edad.

26. Entre estas obligaciones se encuentra la de definir su situación militar y, en caso de resultar exentos de la prestación del servicio militar, asumir el pago

⁴² “Por el cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”.

⁴³ Esta medida de restablecimiento de derechos está contemplada en los artículos 53, 61, 107 y 108 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia).

de la respectiva cuota de compensación. Pese a que estos jóvenes carecen de toda capacidad contributiva, han quedado en la situación de doble orfandad antes expuesta, y no cuentan con recursos propios para afrontar el pago de esta obligación, su situación no queda comprendida dentro de ninguna de las causales de exoneración que han sido previstas por el legislador.

27. De un lado, no pueden acogerse a la hipótesis contemplada en el numeral 1º de la disposición demandada, por cuanto si bien mientras están bajo el cuidado y protección del ICBF tienen derecho a beneficiarse del régimen subsidiado de salud, no ingresan a éste a través de su clasificación en el Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios – SISBÉN, sino a través de otra metodología de focalización de población vulnerable, denominada *Listado Censal*.

Como lo explican la apoderada del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el representante del Ministerio Público, el Estado ha diseñado la encuesta SISBÉN como uno de los principales instrumentos de focalización del gasto público social, pero en modo alguno constituye la única herramienta empleada para tal propósito. En efecto, el Acuerdo 415 de 2009 expedido por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud,⁴⁴ establece en su artículo 4º que “(l)a identificación de los beneficiarios del Régimen Subsidiado, por regla general, se hará en todos los municipios del país mediante la aplicación de la encuesta Sishén o el instrumento que haga sus veces”. Sin embargo, la misma disposición prevé que “para poblaciones especiales se podrán utilizar listados censales”.

Estos últimos constituyen un mecanismo alternativo de focalización individual que elabora el Gobierno Nacional para permitir el acceso al régimen subsidiado de salud y a otros programas sociales del Estado a grupos de población especialmente vulnerables. El artículo 6º del citado acuerdo dispone que a través de los listados censales se identificará a las siguientes poblaciones especiales: (1) Población infantil abandonada a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF; (2) menores desvinculados del conflicto armado; (3) población infantil vulnerable bajo protección en instituciones diferentes al ICBF; (4) población en condiciones de desplazamiento forzado; (5) comunidades indígenas; (6) población desmovilizada; (7) personas mayores en centros de protección; (8) población rural migratoria; (9) población ROM; (10) personas incluidas en el programa de protección a testigos.

El representante el Ministerio Público, establece que para el caso específico de los menores que están bajo el cuidado y protección del ICBF, la utilización de la metodología y encuestas del SISBÉN respecto de este tipo de población carecería de sentido y resultaría altamente desgastante, toda vez que, por tratarse de niños, niñas y adolescentes bajo protección estatal e imposibilitados para proveer por sí mismos sus necesidades básicas, se sabe

⁴⁴ “Por medio del cual se modifica la forma y condiciones de operación del Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.

de antemano que todos quedarían comprendidos por este sistema. De ahí que el mecanismo del *listado censal* sea la herramienta que permite su vinculación al régimen subsidiado de salud y demás prestaciones dirigidas a la población pobre y vulnerable.

Pese a ello, estos menores, al no estar en condición de acreditar su pertenencia a los niveles I, II y III del SISBÉN, no pueden beneficiarse de la causal de exoneración del pago de la cuota de compensación militar establecida en el artículo 1º de la norma demandada.

28. De otro lado, tampoco estos jóvenes se encuentran amparados por la causal de exoneración adicionada por el artículo 188 de la Ley 1450 de 2011, por cuanto no se encuentran en situación de desplazamiento forzado ni están vinculados a la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema. En relación con esto último, según lo explica la Vista Fiscal, el Documento Conpes Social 102 del 25 de septiembre de 2006 define población objetivo de esta Red a los “hogares en extrema pobreza”, que se articulan a la misma a través programa *Familias en Acción*.⁴⁵ Los menores en situación de adoptabilidad quedan, por definición, excluidos de esta metodología de identificación, por cuanto precisamente carecen de un hogar o una familia en cuyo seno puedan contar como sujetos con derecho a beneficiarse de la oferta social dirigida a los miembros de la Red de Protección Social para la Pobreza Extrema y, entre ella, a la exención tributaria objeto de controversia.

29. Una vez constatado que este grupo de población, pese a sus singulares condiciones de vulnerabilidad económica y social, no queda comprendido dentro de las causales de exoneración del pago de la cuota de compensación militar previstas de manera expresa en la normatividad vigente, queda por establecer si su inclusión resulta necesaria para armonizar el texto legal con los mandatos constitucionales. A juicio de la Sala, esta respuesta sólo puede ser afirmativa, pues el silencio del legislador contraría, de manera directa, los mandatos constitucionales de igualdad (art. 13 CP), equidad tributaria (art. 363 CP), especial protección de los adolescentes (arts. 44 y 45 CP) y a la vez se traduce, de manera indirecta, en una afectación de los derechos a la educación (art. 67 CP), al trabajo (art. 25 CP), a la libertad de elegir profesión u oficio (arts. 26 CP) y de acceder a funciones y cargos públicos (art. 40 num. 7 CP) de un grupo de población que merece especial protección constitucional. Las razones de tal contrariedad de expondrán al analizar los restantes elementos que configuran la omisión legislativa relativa en el presente caso.

⁴⁵ El capítulo IV del Documento Conpes Social 102 del 25 de septiembre de 2006, relativo a la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza, señala que: “La Red beneficiará a los hogares en extrema pobreza que residen en las zonas más deprimidas de las municipalidades del país. En 2005 se cantaban 1,5 millones de hogares situados por debajo de la línea de pobreza extrema, que agrupaban cerca de 6,6 millones de personas. De esos hogares el 55,6% habitaban las cabeceras municipales y 44,4% las zonas rurales. Dentro de este grupo de familias, se identificará a la población desplazada por la violencia, y se diferenciará su atención de la población en pobreza extrema. // Teniendo en cuenta que actualmente Familias en Acción beneficia a 682.307 familias (582.500 del Sisbén I y 99.807 desplazadas), la población abjetiva de la Red serán los beneficiarios de este programa, y las nuevas familias en extrema pobreza que se incorporen en la expansión del programa Familias en Acción, incluyendo las familias desplazadas”.

La exclusión de los jóvenes bajo el cuidado y protección del ICBF del ámbito de población exenta del pago de cuota de compensación militar no responde a una razón objetiva y suficiente.

30. Según destaca la apoderada del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en su intervención, la finalidad expresa que perseguía el legislador al establecer la exoneración del pago de la cuota de compensación militar para ciertos grupos de población, era facilitar el cumplimiento de este requisito, necesario para tener acceso al trabajo y a la educación superior, a aquellos jóvenes que carecen de recursos para sufragar su costo.

Al examinar los antecedentes de la norma demandada, se encuentra que en la exposición de motivos del proyecto de ley radicado en la Cámara de Representantes bajo el número 167 de 2007, el Gobierno Nacional, autor de la iniciativa, llamaba la atención sobre su alto contenido social, pues con él se espera beneficiar anualmente a alrededor de 20.000 jóvenes de bajos recursos, pertenecientes a los niveles 1 ó 2 del SISBÉN.⁴⁶

Durante el primer debate, surtido de manera conjunta en las comisiones constitucionales terceras de Cámara y Senado, se justificó la aprobación de este beneficio fiscal en estos términos:

Los ciudadanos que se incluyen en este tipo de población se caracterizan por presentar altos Índices de Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, y por lo tanto, son personas que su entorno familiar gira por debajo de la línea de pobreza sin que el Estado hasta el momento haya ofrecido alguna alternativa de solución que les permita definir su situación militar sin ningún costo.

Como consecuencia de lo anterior, de acuerdo con estudios técnicos realizados por la Dirección de Reclutamiento del Ejército Nacional, en los últimos años se ha venido incrementado el número de ciudadanos varones remisos, es decir jóvenes que en el proceso de definición de su situación militar fueron clasificados con la obligación posterior de presentarse a los Distritos Militares para terminar dicho proceso y que por diferentes razones, presumiblemente la económica lo han abandonado, con las consecuencias negativas que ello conlleva para su vida futura.

[...]

En este aspecto, el artículo que acompaña este proyecto de ley pretende que el Estado suministre las herramientas necesarias para que todos los ciudadanos al definir su situación militar se incorporen activamente a la vida social y económica del país.

⁴⁶ Proyecto de Ley 167 de 2007 – Cámara. Publicado en la *Gaceta del Congreso* 527 del 18 de octubre de 2007. La versión inicial del proyecto sólo incluía como beneficiarios de la exoneración del pago de la cuota de compensación militar a las personas pertenecientes al nivel 1 ó 2 del SISBÉN. Durante el primer debate conjunto en las comisiones de Cámara y Senado se propuso que las personas clasificadas en el nivel 3 tuvieran una exoneración del 30% del valor de la cuota. Finalmente, durante el segundo debate en la Cámara y en el informe de conciliación, se aprobó el texto definitivo donde se amplía la exoneración del 100% también para estos últimos.

Es muy posible que gran cantidad de estos muchachos cuyas edades oscilan entre los 18 y 25 años, se vean obligados a engrosar las filas de grupos guerrilleros, irregulares y/o al margen de la ley, simplemente porque no han logrado definir esta situación, y en muchos casos, a formar bandas emergentes y terroristas en los centros urbanos de las grandes ciudades de nuestro país.

[...]

Finalmente es importante resaltar que el nivel 1 de esta clasificación corresponde a familias que se encuentran en extrema pobreza, es decir, las que tienen dos o más Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y/o que disponen de un ingreso familiar suficiente para comprar sólo una canasta básica de alimentos, como lo define el DANE; a su vez, el nivel 2 y 3, corresponde a familias que se encuentran en situación de pobreza, es decir, las que tienen una Necesidad Básica Insatisfecha y/o que disponen de un ingreso familiar suficiente para comprar una canasta básica de alimentos y otros bienes básicos, es decir estos dos grupos se componen por personas que mayor atención merecen de nosotros los legisladores".⁴⁷

En la ponencia para segundo debate se afirmó además que dicha medida se orientaba *"a cumplir el mandato constitucional que le impone al Estado 'proteger a aquellas personas que por su condición económica física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta'"*.⁴⁸

Durante la discusión en la Plenaria del Senado, la ponente del proyecto sostuvo:

"[...] la nueva Ley para restablecer la cuota de compensación militar, respeta estas conquistas sociales que habían tenido los hombres de estratos 1 y 2 que en desarrollo, la Corte Constitucional les había dado, les había implementado el principio de equidad horizontal.

Es decir los hombres que ganan menos, pagan menos y los que no ganan pues prácticamente estaban exonerados del pago del valor de la libreta militar pagando solamente el 10% del salario mínimo legal vigente, como lo decía anteriormente cuando el Gobierno Nacional presenta a consideración del Congreso de la República, el restablecimiento de la cuota de la libreta militar de compensación militar, ya la presentan respetando esa conquista social.⁴⁹

31. Según lo expuesto, para la Corte es claro que el legislador estableció esta causal de exoneración por motivos socio económicos con el propósito de atender a mandatos constitucionales de equidad tributaria y protección de los

⁴⁷ Proyecto de Ley 167 de 2007 – Cámara, 188 de 2007 – Senado. *Gaceta del Congreso* 592 del 22 de noviembre de 2007.

⁴⁸ Proyecto de Ley 167 de 2007 – Cámara, 188 de 2007 – Senado. *Gaceta del Congreso* 635 del 6 de diciembre de 2007.

⁴⁹ Acta de Plenaria del Senado No. 28 del 12 de diciembre de 2007. *Gaceta del Congreso* No. 60 de 26 de febrero de 2008.

grupos de población en situación de debilidad manifiesta. Sin embargo, el instrumento de focalización empleado para cumplir dicha finalidad – la encuesta SISBÉN – generó un resultado *infra incluyente* al dejar por fuera a otro grupo de población – los jóvenes en situación de adoptabilidad que se encuentran bajo el cuidado del ICBF– quienes precisamente por su mayor vulnerabilidad socio económica ingresan a la oferta de programas sociales del Estado a través de un mecanismo más expedito, como es el de los listados censales.

Como lo destaca el representante del Ministerio Público, el fundamento del trato desigual que establece la norma se hace depender exclusivamente del instrumento de focalización que en este caso emplea el legislador, sin que tal diferenciación resulte razonable “*porque del mero uso de un método u otro para identificar poblaciones económicamente vulnerables, no se sigue que alguna de ellas merezca una mayor protección por cuenta de su situación patrimonial*”. El hecho de que los jóvenes bajo protección del ICBF no se encuentren clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del SISBÉN, no permite inferir que se trate de personas con capacidad para sufragar la cuota de compensación militar. La conclusión razonable es justamente la contraria: su no inclusión en este sistema de medición obedece precisamente a que su vulnerabilidad socio económica es tan evidente, que no necesita ser medida y clasificada, sino que se reconoce de manera directa, a través de los mencionados listados censales.

La omisión produce una desigualdad injustificada entre los casos que están y los que no están sujetos a las consecuencias previstas por la norma

32. Como ha quedado expuesto, el pago de la cuota de compensación militar constituye una condición necesaria para que las personas que han sido *clasificadas* puedan definir su situación militar. A su vez, del cumplimiento de esta obligación depende que dichas personas puedan obtener un empleo formal, celebrar contratos con entidades públicas, ingresar a la carrera administrativa, tomar posesión de cargos públicos y obtener un grado profesional en cualquier institución de educación superior. En definitiva, el goce efectivo de los derechos al trabajo (art. 25 CP), a elegir profesión u oficio (art. 26 CP), a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40 num. 7 CP) y a la educación (art. 67 CP), queda en entredicho para quienes carecen de recursos económicos para sufragar el pago de la cuota de compensación militar.

Precisamente atendiendo a las graves consecuencias que comporta la no definición de la situación militar, el legislador dispuso un catálogo de exenciones a favor de grupos de población desaventajados. Sin embargo, omitió incluir en ellas un grupo cuya vulnerabilidad socio económica está aún más acentuada que la de los jóvenes pertenecientes a familias clasificadas en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, por cuanto se trata de jóvenes sin familia y, tras alcanzar la mayoría de edad, privados del acompañamiento que hasta entonces el ICBF estaba obligado a procurarles. La omisión del legislador produce un trato discriminatorio que estos jóvenes, sujetos de especial protección

constitucional, no están en obligación de soportar y que las autoridades públicas, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a corregir.

La omisión implica el incumplimiento de deberes constitucionales del legislador

33. Con la omisión constatada, el legislador desconoce dos mandatos específicos derivados del principio de igualdad (art. 13 CP): (i) *La obligación de otorgar un trato semejante a personas o grupos que se encuentran en condiciones similares*, al otorgar un tratamiento favorable a personas carentes de recursos económicos para sufragar la cuota de compensación militar (clasificados en niveles 1, 2 y 3 del SISBÉN), pero a la vez negar, sin justificación alguna, el mismo tratamiento a otro grupo en quien concurre la misma condición. (ii) *La obligación de proteger especialmente a personas en condición de debilidad manifiesta*, en este caso a los jóvenes en situación de adoptabilidad, por cuanto el legislador ignora la problemática específica que afrontan estos jóvenes y los asimila, para efectos del pago de la cuota de compensación militar, a los jóvenes que cuentan con el apoyo económico de sus familias.

34. También desconoce los mandatos de *equidad y progresividad tributaria* (art. 363 CP) por cuanto la no exoneración del pago de la cuota de compensación militar a los jóvenes en situación de adoptabilidad bajo el cuidado del ICBF, implica imponer una obligación tributaria a sujetos que carecen por completo de capacidad contributiva, como lo destaca el representante del Ministerio Público.

En la sentencia C-804 de 2001⁵⁰, al analizar las exenciones al pago de la cuota de compensación militar desde la perspectiva del principio de equidad tributaria, la Corte distinguió dos dimensiones de este mandato constitucional:

“Aparecen entonces dos conceptos fundamentales que sirven como parámetro para establecer la carga tributaria teniendo en cuenta la capacidad de pago de los individuos. La equidad horizontal y la equidad vertical. La primera hace relación a aquellos contribuyentes que se hallen bajo una misma situación fáctica, los cuales deben contribuir de manera equivalente. En cuanto a la segunda, se refiere a que el mayor peso en cuanto al deber de contribuir debe recaer sobre aquellos que tienen más capacidad económica. Estos criterios deben ser aplicados cuando el legislador va a otorgar un beneficio fiscal, con miras a mantener intacto el principio de equidad”.

En esta sentencia, la Corte estableció que el establecimiento de eximentes en el pago de dicho tributo para personas de escasos recursos favorecía la aplicación del principio de la equidad vertical, *“puesto que alivian la carga de quienes se encuentran en condiciones económicas desventajosas, al punto que el pago de la contribución puede afectar su capacidad para la satisfacción de*

⁵⁰ MP. Rodrigo Escobar Gil, ya analizada en el numeral 11 de la parte motiva de esta providencia.

sus necesidades básicas, frente a quienes están en condiciones de soportar una carga tributaria más pesada en razón de su situación económica”.

En contraste con la anterior conclusión, la omisión legislativa objeto de controversia implica un desconocimiento de las dos dimensiones del principio de equidad tributaria antes mencionadas. Se afecta la *equidad horizontal* por cuanto se establece un tratamiento tributario diferente para un grupo de población que comparte las características de vulnerabilidad socio económica de quienes se encuentran en las hipótesis eximentes del pago de la cuota de compensación militar reguladas por el legislador. Pero además desconoce la *equidad vertical* y, ligada a esta, la *proporcionalidad* del tributo, por cuanto el silencio del legislador genera que jóvenes con nula capacidad contributiva soporten mayor carga impositiva que la de otros jóvenes de escasos recursos (los clasificados en el nivel 1, 2 y 3 del Sisbén), igualando su situación a efectos del pago de este tributo a la de otros clasificados que pertenecen a familias con un nivel económico medio.⁵¹

35. Finalmente, se desconocen los mandatos constitucionales que imponen el deber de *asistir y proteger a los menores de edad para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos* (art. 44 CP) y el de *velar por la protección y la formación integral de quienes transitan por la etapa de la adolescencia* (art. 45 CP). Estos mandatos se tornan imperiosos tratándose de jóvenes en situación de adoptabilidad, que no cuentan con una familia que provea a sus necesidades afectivas y materiales y, por tanto, requieren de manera especial una acción coordinada de las diferentes instituciones estatales, orientada a garantizar el goce efectivo de sus derechos y remover los obstáculos que previsiblemente enfrentarán en el tránsito hacia la vida adulta.

36. La Corte estima razonable la propuesta formulada por la apoderada del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y, en consecuencia, para hacer efectiva la exoneración a favor de los jóvenes del ICBF estos deberán presentar ante el distrito militar correspondiente una copia de la resolución de declaratoria de adoptabilidad y la certificación en la que se haga constar que el joven se encuentra incluido en el Listado Censal para ser beneficiario del sistema de seguridad en salud subsidiado.

⁵¹ Sobre la estrecha relación, pero a la vez las diferencias que median, entre los principios de equidad y progresividad tributaria, en la sentencia C-989 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas Hernández) sostuvo este Tribunal: “en cuanto al principio de progresividad, ha considerado la Corte de manera reiterada, que se deduce del principio de equidad vertical y hace referencia al reparto de la carga tributaria entre los diferentes obligados a su pago, según la capacidad contributiva de que disponen, y permite otorgar un tratamiento diferencial en relación con los contribuyentes de mayor renta, de manera que progresivamente terminan aportando más ingresos al Estado por la mayor tributación a que están obligados.// Entonces, *si bien hay una concurrencia entre los principios de progresividad y equidad —en la medida en que ambas se refieren a la distribución de las cargas que impone el sistema tributario y los beneficios que éste genera— una diferencia importante entre ellos consiste en que el principio de equidad es un criterio más amplia e indeterminada de ponderación, relativo a la forma como una disposición tributaria afecta a los diferentes obligados o beneficiarios a la luz de ciertos valores constitucionales, mientras que el principio de progresividad mide cómo una carga o un beneficio tributario modifica la situación económica de un grupo de personas en comparación con los demás.*”

Conclusiones y decisión a adoptar

37. En síntesis, el legislador incurrió en una omisión relativa al no incluir dentro de los beneficiarios con la exención del pago de la cuota de compensación militar a los jóvenes en situación de adoptabilidad que se encuentran bajo el cuidado y protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Dicha omisión contraría la Constitución por cuanto desatiende mandatos específicos dirigidos al legislador, derivados de los principios de igualdad (art. 13 CP), equidad y progresividad tributaria (art. 363 CP) y los que ordenan dispensar especial protección a los menores de edad, en particular a aquellos que se encuentran en situación más vulnerable, como es el caso de los jóvenes que carecen de una familia (art. 44 y 45 CP). Asimismo, el silencio del legislador genera una afectación de los derechos de estos jóvenes al trabajo (art. 25 CP), a elegir profesión u oficio (art. 26 CP), a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40 num. 7 CP) y a la educación (art. 67 CP), de cuya efectividad depende que estos jóvenes logren un tránsito exitoso hacia la vida adulta y tengan las posibilidades de desarrollar su proyecto de vida.

Al igual que lo ha hecho en anteriores oportunidades en que ha constatado omisiones legislativas en el tratamiento de beneficios tributarios⁵², la Corte Constitucional es competente para subsanar la omisión del legislador a través de una sentencia integradora, por lo que procederá a declarar exequible el artículo 6º de la Ley 1184 de 2008, en el entendido que los jóvenes que se encuentren bajo el cuidado del ICBF y que sean eximidos de prestar el servicio militar, también quedarán exentos del pago de la cuota de compensación militar y de los costos de expedición de la libreta militar.⁵³ Para tal efecto, los beneficiarios deberán aportar copia de la resolución de declaratoria de adoptabilidad y la certificación en la que se haga constar su inclusión en el Listado Censal.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE**, en relación con el cargo examinado, el artículo 6º de la Ley 1184 de 2008, en el entendido que los jóvenes que se encuentren bajo el cuidado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y que sean eximidos de prestar el servicio militar, también quedarán exentos del pago de

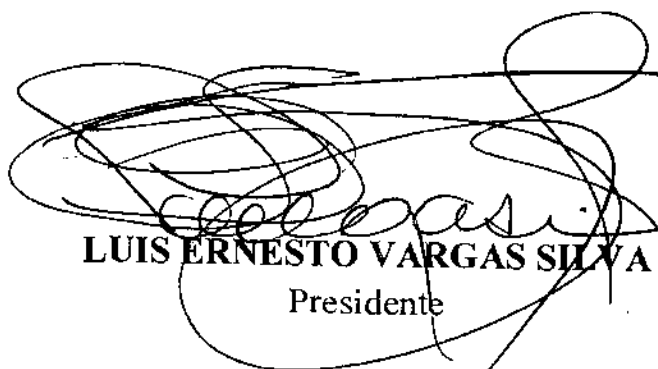
⁵² Entre otras, en las sentencias C-831 de 2010 (MP. Nilson Pinilla Pinilla) y C-766 de 2013 (MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez), analizadas en el numeral 19 de la parte motiva de esta providencia.

⁵³ De acuerdo con lo establecido por el legislador en beneficio de las personas vinculadas a la Red para la Superación de la Pobreza Extrema (artículo 188 de la Ley 1450 de 2011) y, en relación con el certificado catastral, para los clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del SISBÉN y la población indígena (artículo 1º de la Ley 1481 de 2011), examinados en el numeral 14 de la parte motiva de esta providencia.

la cuota de compensación militar y de los costos de expedición de la libreta militar.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.



LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Presidente



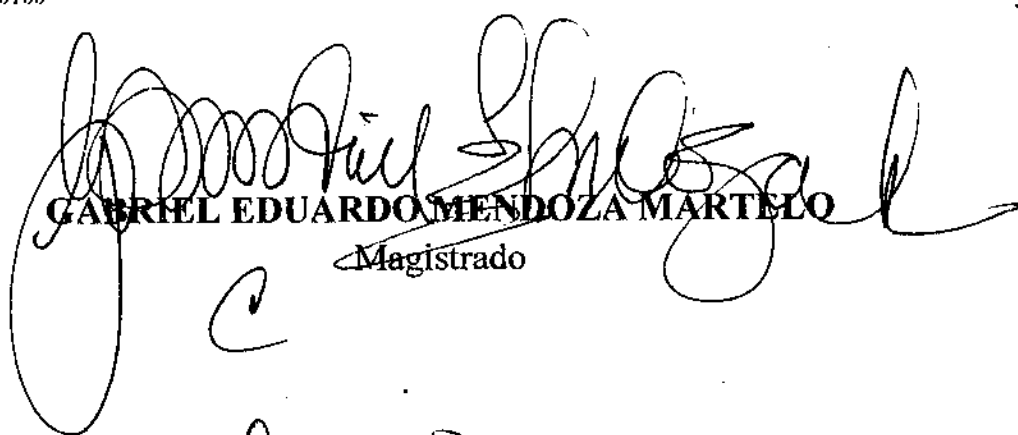
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

Ausente con excusa

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado



LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado



GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

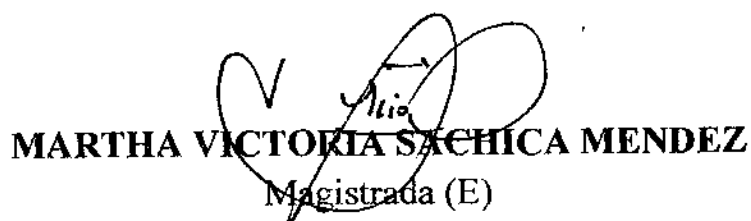


JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado



JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB
Magistrado

Ausente con Permiso
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada



MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Magistrada (E)

SONIA MIREYA VIVAS PINEDA
Secretaria General (E)