

Sentencia C-804/01

OBJECION PRESIDENCIAL-Concepto del Procurador General

OBJECION PRESIDENCIAL-Remisión de expediente por Senado a Procuraduría para concepto

INHIBICION EN OBJECION PRESIDENCIAL-Falta de concepto del Procurador General

EXENCION TRIBUTARIA-Contenido/EXENCION TRIBUTARIA-Características fundamentales

Las exenciones tributarias si bien comportan un beneficio tributario, hacen relación a determinados elementos subjetivos y objetivos que conforman el hecho generador, pero cuya ocurrencia impide el nacimiento de la obligación consagrada en la norma tributaria. Es decir, si bien la actividad o negocio que realiza el contribuyente se encuentran cubiertos dentro del ámbito del hecho generador del tributo, la ley permite restar el valor de este concepto del valor de la renta gravable. Las exenciones son instrumentos a través de los cuales el legislador determina el alcance y contenido del tributo, ya sea por razones de política fiscal o extrafiscal, teniendo en cuenta cualidades especiales del sujeto gravado o determinadas actividades económicas que se busca fomentar. Por esencia, el término exención implica un trato diferente respecto de un grupo de sujetos, ya que este conjunto de individuos que ab initio se encuentran obligado a contribuir son sustraídos del ámbito del impuesto. Como lo ha señalado esta Corte “a partir de su misma definición, toda exención de impuestos comporta que alguien sea excluido de antemano y por vía general del deber de Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado”, definición de la cual se desprenden las dos características fundamentales de este tipos de beneficios: En primer lugar, la relativa a la exclusión de manera anticipada por parte del órgano que detenta el poder impositivo, de un conjunto de sujetos del ámbito del hecho generador del impuesto; y, por otra parte, la relativa a la generalidad que debe ostentar dicha exclusión.

EXENCION AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

AMNISTIA TRIBUTARIA-Objeto

Evento extintivo de la obligación, en el cual opera una condonación o remisión de una obligación tributaria preexistente, es decir, que el conjunto de sujetos beneficiarios de la amnistía no son exonerados anticipadamente del pago del tributo, sino que posteriormente al

acaecimiento de la obligación y encontrándose pendiente el cumplimiento de la misma, se les condona el pago de sumas que debían cancelar por concepto de sanciones, intereses etc. Dicha remisión supone el cumplimiento de ciertos requisitos por parte del sujeto pasivo de la obligación, es decir, para ser sujeto de los beneficios debe encontrarse dentro de los supuestos de hecho consagrados en la norma.

EXENCION Y AMNISTIA TRIBUTARIA-Distinción

Mientras las exenciones operan de manera anticipada, evitando que se genere el gravamen, en el caso de la amnistía se está condonando una obligación tributaria que ya se ha causado.

EXENCION TRIBUTARIA-Iniciativa del Gobierno

LIBRETA MILITAR-Cuota de compensación

AMNISTIA TRIBUTARIA-Cuota de compensación militar para estratos uno y dos/OBJECCION PRESIDENCIAL-Falta de técnica legislativa

SERVICIO MILITAR-Cuota de compensación

PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Alcance

Dentro del Estado Social de Derecho, el concepto de obligación tributaria, se erige sobre el presupuesto fundamental de la equidad tributaria, directamente relacionado, a su vez, con el principio de igualdad, bajo el cual se predica un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. El poder tributario del Estado se fundamenta en la justicia y en la equidad. Así, el deber de contribuir al financiamiento de los gastos del Estado descansa en la garantía de que todos los ciudadanos que se hallen bajo un mismo supuesto de hecho serán tratados de manera igual.

PRINCIPIO DE EQUIDAD DEL TRIBUTO-Alcance/TRIBUTO-Sujetos de aplicación/PRINCIPIO DE GENERALIDAD DEL TRIBUTO-Alcance/PRINCIPIO NO HAY TRIBUTO SIN REPRESENTACION-Implicaciones

El tributo deber ser aplicado a todos aquellos sujetos que tengan capacidad contributiva y

que se hallen bajo las mismas circunstancias de hecho, lo cual garantiza el mantenimiento del equilibrio frente a las cargas públicas. Este planteamiento ha sido recogido a través de la construcción del llamado principio de generalidad cuyo enunciado implica que el universo de los sujetos pasivos del tributo debe comprender a todas las personas que tengan capacidad contributiva (criterio subjetivo) y desarrollen la actividad o conjunto de actividades gravadas (criterio objetivo). El principio “no hay tributo sin representación” implica garantizar a todos los asociados que serán tratados de manera equitativa, como consecuencia queda proscrito cualquier trato diferencial que pretenda efectuarse.

TRIBUTO-Beneficios/PODER TRIBUTARIO-Beneficios

El poder tributario comprende no solamente, la facultad de establecer tributos, sino que abarca también la potestad de modificarlos y determinar, de acuerdo con los criterios anteriormente planteados cierto tipo de beneficios siempre y cuando dicha medida se encuentre debidamente justificada.

TRIBUTO NACIONAL-Exención por legislador a iniciativa del Gobierno

TRIBUTO-Criterios para otorgar beneficios fiscales/CARGA TRIBUTARIA-Parámetros de establecimiento/EQUIDAD HORIZONTAL DEL TRIBUTO-Alcance/EQUIDAD VERTICAL DEL TRIBUTO-Alcance

Aparecen 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. Otro aspecto importante a tener en cuenta cuando se va a sustraer a un grupo de individuos del ámbito del tributo, es el de realizar un análisis sobre el efecto práctico de la aplicación de la norma tributaria. Si al poner en práctica la norma, se obtiene como consecuencia una vulneración del principio de equidad tributaria, la norma deberá ser retirada del ordenamiento.

TRIBUTO-Límites al legislador en concesión de beneficios

En desarrollo de las facultades consagradas en el artículo 338 de la Constitución Política, el legislador puede conceder beneficios tributarios siempre y cuando, esta decisión corresponda a la aplicación de criterios razonables, que no vulneren el principio de igualdad ante las cargas públicas.

AMNISTIA TRIBUTARIA-Sujeción a la Constitución/AMNISTIA TRIBUTARIA-Sujeción a principios del sistema tributario

Para que una amnistía se ajuste a los principios tributarios consagrados en el artículo 363 de la Constitución Política, dicha medida debe adoptarse teniendo en cuenta los criterios de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los presupuestos y fines que motivan la decisión. Las razones que el legislador adopte para conceder este tipo de beneficio, deben corresponder a circunstancias excepcionales de orden social o económico que afecten severamente a la población. Sólo la amnistía que de manera estricta se adopte bajo éstos criterios está al amparo de reproches de inconstitucionalidad.

TRIBUTO-Beneficios a personas en circunstancias de debilidad manifiesta

TRIBUTO-Beneficios a quienes no están en capacidad económica

Referencia: expediente O.P. 049

Objeciones Presidenciales al proyecto de Ley N° 39/99 Cámara y 204/99 Senado “Por medio de la cual se expiden normas para facilitar la definición de la situación militar”.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., primero (1) de agosto de dos mil uno (2001)

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

proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Mediante oficio del 14 de junio del año en curso, y con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 167 de la Carta Política, el Presidente del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional el Proyecto de Ley N° 39/99 Cámara y 204/99 Senado “Por medio de la cual se expiden normas para facilitar la definición de la situación militar”, el cual fue objetado por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, y radicado en la Corte como expediente OP-049.

2. Como quiera que el término constitucional para que el Procurador General de la Nación rindiera concepto, venció en silencio, como consta en el informe de Secretaría General; el magistrado sustanciador, a partir de la consideración de que el precitado concepto es un requisito constitucional para que esta Corte pueda emitir fallo de fondo, mediante auto del 10 de julio del presente año solicitó al Señor Procurador se sirviera emitir concepto de rigor en el término de 24 horas contadas a partir de la notificación de dicha providencia.

El señor Procurador General de la Nación, en respuesta a ésta comunicación, señaló que el Presidente del Senado de la República no había cumplido con su obligación de remitir el expediente de las objeciones al ministerio público, y que ésta era la razón por la cual no habían emitido el respectivo concepto.

La Sala Plena de la Corte Constitucional mediante auto de fecha 11 de julio decidió inhibirse de decidir sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley N°39/99 Cámara y 204/99 Senado y devolver el expediente a la Presidencia para que el trámite de las objeciones se efectúe de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991.

El mismo día en horas de la tarde se recibió comunicación por parte del Ministerio Público en la que informaba que el día 10 de julio en horas de la tarde el Jefe de la Oficina de Leyes del Senado de la República remitió copia del expediente del citado proyecto de ley.

El 17 de julio el Señor Procurador remitió a esta Corte el concepto de rigor.

Subsanado el vicio que había conducido a esta Corte a inhibirse de fallar, se procede a decidir de fondo sobre las objeciones al proyecto de ley citado.

3. El trámite legislativo del proyecto de ley fue el siguiente:

3.1. El proyecto de ley fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el día 5 de agosto de 1999 por el Representante Octavio Carmona Salazar. En providencia de agosto 5 de 1999, la Presidencia de la Cámara repartió el proyecto a la Comisión Tercera Permanente, para lo de su competencia. El proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 255 -Cámara de Representantes- del 17 de agosto de 1999. La ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 323 -Cámara de Representantes- del 22 de septiembre de 1999.

3.2. El día 21 de septiembre de 1999 el proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, según consta en Gaceta del Congreso No. 334 de octubre 1 de 1999. La ponencia para segundo debate fue publicada la Gaceta del Congreso No. 375 -Cámara de Representantes- del 15 de octubre de 1999.

3.3. El proyecto fue aprobado en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 24 de noviembre de 1999 y se remitió al Senado de la República, en donde le correspondió el N° 204-99.

3.4. El 14 de junio de 2000 se radicó en la Secretaría de la Comisión Tercera del Senado la ponencia para primer debate del proyecto de ley No. 204-Senado-1999, sin pliego de modificaciones. El proyecto fue aprobado en primer debate por la Comisión Tercera del Senado de la República, en sesión del 16 de agosto de 2000.

3.5. El proyecto fue aprobado en segundo debate en la Plenaria del Senado de la República el día 10 de octubre de 2000.

3.6. El 17 de octubre de 2000 la plenaria del Senado aprobó el informe presentado por los miembros de la Comisión conciliadora para el proyecto 39/99-Cámara, 204/99, Senado. En sesión del 7 de noviembre de 2000, la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó

por unanimidad “el informe de la Comisión Accidental de Mediación al proyecto de ley No. 039 de 1999 Cámara - 204 de 1999 Senado, “POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS PARA FACILITAR LA SITUACION MILITAR”.

3.7. El Presidente de la Cámara de Representantes, mediante oficio del 15 de noviembre de 2000, envía el proyecto para la correspondiente sanción presidencial, con sus respectivos anexos y antecedentes legislativos.

3.8. La Presidencia de la República recibió el proyecto el 23 de noviembre de 2000 y devolvió el expediente legislativo a la Presidencia de la Cámara de Representantes el 1 de diciembre de 2000, sin la correspondiente sanción ejecutiva, con objeciones de naturaleza constitucional.

3.9. Las comisiones accidentales designadas por las mesas directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para estudiar las objeciones formuladas al proyecto, presentaron informe de insistencia el cual fue considerado y aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 25 de abril de 2001, y en la Plenaria del Senado de la República el 13 de junio de 2001.

3.10. El 14 de junio de 2001 el Presidente del Senado de la República remitió el Proyecto a esta Corte para que decida sobre su exequibilidad.

3.11. El 17 de julio de 2001, el Señor Procurador General de la Nación emitió el concepto de rigor.

II. TEXTO DE LA NORMA OBJETADA

El proyecto de ley objetado establece:

Artículo 1. La Dirección de reclutamiento y Control de Reservas del Ejército, en el término de un año, contado a partir de la fecha de expedición de la presente ley, efectuará convocatorias especiales en todo el territorio nacional, para la definición de situación militar, de los mayores de veintiocho (28) años .

PARAGRAFO 1. La cuota de compensación militar tendrá un costo del veinte por ciento (20%) del salario mínimo mensual vigente.

PARAGRAFO 2. El proyecto está dirigido a los ciudadanos de estratos 1 y 2 de acuerdo a la clasificación dada por el Sistema Subsidio de Beneficiarios (SISBEN).

PARAGRAFO 3. Costo sin perjuicio del valor de laminación y expedición de la tarjeta militar equivalente al diez por ciento (10%) del salario mínimo mensual vigente.

PARAGRAFO 4. Por una sola vez y por el término de seis (06) meses, a partir de la vigencia de la presente ley para los estratos mencionados 1 y 2 quedarán exentos del pago de la cuota de compensación las personas que se presenten a legalizar.

Posteriormente y hasta el final de la vigencia de la presente ley, las personas mayores de 28 años de los estratos,1 y2 pagarán las cuotas de compensación establecidas en los párrafos primero y tercero del artículo primero.

ARTICULO 2. La liquidación de la contribución pecuniaria individual que pagarán los ciudadanos que definan su situación militar mediante estas jornadas será el equivalente al veinte por ciento (20%) del salario mínimo mensual vigente, el cual será cancelado por una sola vez a favor del Tesoro Nacional.

ARTICULO 3. Los Distritos Militares a través de la Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército harán convocatorias especiales en todo el Territorio Nacional durante la vigencia de la presente ley y previamente a cada convocatoria realizarán programas de divulgación a través de la radio, televisión, prensa y demás mecanismos de publicidad necesarios para enterar a la población sobre lugares y fechas de convocatorias así como los requisitos exigidos.

ARTICULO 4. Será responsabilidad de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mantener actualizado el sistema de comunicación para agilizar la verificación por parte de la Dirección de reclutamiento, de los datos reportados por los solicitantes y abreviar el cumplimiento de los requisitos.

ARTICULO 5. Los beneficiarios de estas convocatorias serán exonerados de cualquier tipo de multa contemplada en el artículo 42 de la ley 48 de 1993.

ARTICULO 6. Amplíase estas facultades al ciudadano mayor de veintiocho (28) años, natural residente y domiciliado en el Departamento de San Andrés y Providencia, cualquiera

que sea su estado aplicándoseles las normas establecidas en la presente ley.

ARTICULO 7. La presente ley rige a partir de la fecha de sanción y promulgación.

III. OBJECIONES DEL GOBIERNO

El Presidente de la República, mediante comunicación del primero de diciembre del año 2000, devolvió el proyecto sin la correspondiente sanción, acompañado de las objeciones por razones de inconstitucionalidad que fundamentalmente sustenta en los siguientes aspectos:

- El artículo 154 de la Constitución Política señala que las leyes que decreten exenciones de impuestos, tasas y contribuciones nacionales sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa exclusiva del Gobierno.
- Por definición legal, la cuota de compensación militar es una contribución que debe ser pagada al Tesoro Nacional por el inscrito que no ingrese a filas, para poder normalizar su situación militar y obtener la expedición de la respectiva tarjeta.
- En esa medida, el proyecto Ley N° 39/99 Cámara y 204/99 Senado “Por medio de la cual se expiden normas para facilitar la definición de la situación militar” es inconstitucional, ya que prevé dos tipos de exenciones para la cuota de compensación militar: La primera cobija a los estratos 1 y 2 durante los primeros seis meses de vigencia de la ley, los cuales quedan exentos de la cuota, y la segunda se refiere a los ciudadanos que no pertenezcan a dichos estratos, los cuales pagarán solamente el 20%. Por tratarse de exenciones el proyecto de ley objetado debió presentarse por iniciativa del Gobierno.
- El artículo 2 del proyecto resulta violatorio del principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución Política.
- El artículo 6 del Proyecto, relativo a los habitantes de San Andrés y Providencia, vulnera el artículo 13 de la Constitución Política, ya que establece un trato diferenciado frente a los demás habitantes del país, el cual no ofrece ningún tipo de justificación.

IV. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Las Cámaras Legislativas insistieron en la aprobación del proyecto objetado, argumentando el alto contenido social que comporta, ya que muchos campesinos y personas de escasos recursos no han podido obtener la libreta militar por incapacidad económica. Por esa razón, tales personas encuentran que se les cierran las puertas del mercado laboral, situación que es más gravosa para los sujetos mayores de 28 años.

Dentro del informe de insistencia aprobado por las Cámaras se acordó eliminar el artículo 6 relativo a los habitantes de San Andrés y Providencia.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En su concepto de rigor, el Ministerio Público solicita a la Corte declarar infundadas las objeciones presidenciales, argumentando que la cuota de compensación militar no es de carácter tributario, sino que constituye un monto de dinero que debe cancelar el ciudadano que, pese a cumplir con su obligación de inscribirse para prestar el servicio militar, es eximido de éste por razones personales o porque no fue seleccionado en el proceso correspondiente. De esta forma, la señalada cuota es una forma por medio de la cual el ciudadano paga un monto determinado al Estado para compensarlo por la no prestación efectiva del servicio.

Estima el señor Procurador que dado que la cuota de compensación militar no constituye un tributo, las exenciones que el legislador consagre en este caso no se encuentran sometidas a lo preceptuado en el inciso 2 del artículo 154 superior, relativo a la exigencia de iniciativa legislativa para los proyectos de ley que decreten exenciones de impuestos, tasas y contribuciones.

Señala igualmente que le asiste razón al Congreso en su insistencia, pero no por las razones que adujo, pues la providencia de la Corte, Sentencia C-490 de 1994, que el legislativo citó para sustentarla, se refiere a la iniciativa de gasto por parte del legislador, lo cual no guarda ninguna relación con el proyecto de ley objetado.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la

constitucionalidad de las normas objetadas por el Presidente de la República, según lo dispuesto en los artículos 167, inciso 4°, y 241 numeral 8° de la Carta Política.

2. El trámite de las objeciones y de la insistencia.

2.1. De acuerdo con el artículo 166 de la Carta, el Gobierno dispone del término de seis días, que se entienden hábiles conforme a la jurisprudencia de esta Corporación¹, para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando no conste de más de veinte artículos. El proyecto de la referencia cuenta con siete artículos, y el Gobierno lo recibió el 23 de noviembre de 2000 y lo devolvió el 1 de diciembre del mismo año, luego el Presidente actuó dentro del término establecido por la norma superior.

2.2. Los informes de las comisiones designadas por Senado y Cámara para el estudio de las objeciones concluyen con la solicitud de insistir, con algunas modificaciones, en el proyecto objetado, y fueron aprobados, en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 25 de abril de 2001 y en la Plenaria del Senado de la República el 13 de junio de 2001. En consecuencia, el procedimiento del Congreso se ciñó al trámite previsto en el artículo 167 de la Constitución y por lo tanto corresponde a esta Corporación decidir sobre la exequibilidad del proyecto de ley, según las objeciones presentadas.

3. El problema jurídico

En la medida en que, como consecuencia del trámite de las objeciones presidenciales en las Cámaras Legislativas el artículo 6º del Proyecto de ley objetado fue retirado del mismo, el pronunciamiento de la Corte debe contraerse al análisis de los siguientes dos aspectos:

3.1. Si el beneficio consagrado en el proyecto de ley objetado constituye una exención, y como tal estaba sujeto a iniciativa privativa del Gobierno, razón por la cual se habría violado el artículo 154 de la Constitución Política.

3.2. Si el citado beneficio viola el principio de equidad tributaria

4. El análisis de los cargos

4.1. Constitucionalidad del proyecto objetado, a la luz de lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución Política.

4.1.1. Exenciones y Amnistías Tributarias

Para analizar el problema jurídico identificado con el numeral 3.1. es necesario precisar el alcance del concepto de exención tributaria y contrastarlo con el de amnistía tributaria.

Si bien ambos conceptos implican un beneficio tributario en favor de un grupo de individuos, es preciso aclarar que éstos términos corresponden a figuras totalmente disímiles, como a continuación se pasará a explicar.

Las exenciones tributarias si bien comportan un beneficio tributario, hacen relación a determinados elementos subjetivos y objetivos que conforman el hecho generador, pero cuya ocurrencia impide el nacimiento de la obligación consagrada en la norma tributaria. Es decir, si bien la actividad o negocio que realiza el contribuyente se encuentran cubiertos dentro del ámbito del hecho generador del tributo, la ley permite restar el valor de este concepto del valor de la renta gravable.

Las exenciones son instrumentos a través de los cuales el legislador determina el alcance y contenido del tributo, ya sea por razones de política fiscal o extrafiscal, teniendo en cuenta cualidades especiales del sujeto gravado o determinadas actividades económicas que se busca fomentar. Por esencia, el término exención implica un trato diferente respecto de un grupo de sujetos, ya que este conjunto de individuos que ab initio se encuentran obligado a contribuir son sustraídos del ámbito del impuesto. Como lo ha señalado esta Corte “a partir de su misma definición, toda exención de impuestos comporta que alguien sea excluido de antemano y por vía general del deber de Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado”², definición de la cual se desprenden las dos características fundamentales de este tipos de beneficios: En primer lugar, la relativa a la exclusión de manera anticipada por parte del órgano que detenta el poder impositivo, de un conjunto de sujetos del ámbito del hecho generador del impuesto; y, por otra parte, la relativa a la generalidad que debe ostentar dicha exclusión. Dentro de nuestro ordenamiento jurídico positivo, el legislador ha consagrado las siguientes exenciones relativas al impuesto a la renta : las prestaciones que reciba un contribuyente provenientes de un fondo de pensiones de jubilación e invalidez, en razón de un plan de pensiones y por causa de vejez, invalidez, viudez u orfandad (artículo 207 del Estatuto tributario); las indemnizaciones por accidente de

trabajo o enfermedad, las indemnizaciones que implique protección a la maternidad, lo recibido por gastos de entierro del trabajador, las pensiones de jubilación, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, hasta el año de 1997, el 30% del valor total de los pagos laborales recibidos por los trabajadores, (artículo 206 del estatuto Tributario), entre otros.

No sucede lo mismo con las llamadas amnistías tributarias, evento extintivo de la obligación, en el cual opera una condonación o remisión de una obligación tributaria preexistente, es decir, que el conjunto de sujetos beneficiarios de la amnistía no son exonerados anticipadamente del pago del tributo, sino que posteriormente al acaecimiento de la obligación y encontrándose pendiente el cumplimiento de la misma, se les condona el pago de sumas que debían cancelar por concepto de sanciones, intereses etc. Dicha remisión supone el cumplimiento de ciertos requisitos por parte del sujeto pasivo de la obligación, es decir, para ser sujeto de los beneficios debe encontrarse dentro de los supuestos de hecho consagrados en la norma

De lo anterior se concluye, que mientras las exenciones operan de manera anticipada, evitando que se genere el gravamen, en el caso de la amnistía se está condonando una obligación tributaria que ya se ha causado.

La facultad del legislador para decretar exenciones se encuentra limitada por lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución, conforme al cual "... sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno ... y las [leyes] que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."

Es claro el texto constitucional al determinar que son de iniciativa exclusiva del Gobierno los proyectos de ley que decreten exenciones sobre impuestos, tasas y contribuciones, mas no existe restricción a nivel constitucional acerca de la iniciativa en los proyectos de ley que concedan otro tipo de beneficios tributarios.

4.1.2. El caso concreto

El Presidente de la República objetó el proyecto de ley argumentando que en la medida en que el mismo es de origen parlamentario, "... se está vulnerando el artículo 154 de la Constitución Política, toda vez que al decretar una exención a un tributo debió ser de origen

gubernamental.”

A continuación procederá la Corte a analizar si el texto del Parágrafo 4 del artículo primero del proyecto de ley objetado, así como el de su artículo segundo, disposiciones que configuran la materia objeto de reproche, consagran una verdadera exención.

Señalan las normas:

“PARAGRAFO 4. Por una sola vez y por el término de seis meses, a partir de la vigencia de la presente ley para los estratos mencionados 1 y 2 quedarán exentos de la cuota de compensación las personas que se presenten a legalizar.

Posteriormente y hasta el final de la vigencia de la presente ley, las personas mayores de 28 años de los estratos 1 y 2 pagarán las cuotas de compensación establecidas en los párrafos primero y tercero del artículo primero

ARTICULO 2. La liquidación de la contribución pecuniaria individual que pagarán los ciudadanos que definan su situación militar mediante estas jornadas será el equivalente al veinte por ciento (20%) del salario mínimo mensual vigente, el cual será cancelado por una sola vez a favor del Tesoro Nacional.

La cuota de compensación a la que se refieren las anteriores normas, es una contribución que debe ser pagada al Tesoro Nacional por el inscrito que no ingrese a filas, para normalizar su situación militar. El artículo 22 de la Ley 48 de 1993, la definió como: “El inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado debe pagar una contribución pecuniaria al Tesoro Nacional, denominada “cuota de compensación militar”. El Gobierno determinará su valor y las condiciones de liquidación y recaudo.

Parágrafo. La cuota de compensación militar se pagará dentro de los treinta días siguientes a su clasificación.

Igualmente señala el artículo 21 que serán clasificados “quienes por razón de una causal de exención, inhabilidad o falta de cupo, hayan sido eximidos de la prestación del servicio militar bajo banderas.”

Para determinar si las normas anteriormente citadas corresponden a una exención tributaria,

total o parcial, se deben analizar dos aspectos: El primero, relativo al momento en el que surge la obligación tributaria y el segundo, sobre el ámbito de aplicación del citado beneficio.

De acuerdo con las normas citadas, la obligación de pagar la cuota de compensación, es accesoria de la de presentarse a definir la situación militar, en la medida en que, en ese momento, si el ciudadano, es eximido de prestar el servicio militar por mediar una causal de exención, una inhabilidad o una falta de cupo, deberá, dentro de los 30 días siguientes, pagar la mencionada contribución. Por consiguiente, en la medida en que lo accesorio corre la suerte de lo principal, los destinatarios de las disposiciones objetadas, ya se encuentran en mora de cumplir con su obligación de pagar la cuota de compensación militar.

En cuanto al ámbito de aplicación del beneficio, las disposiciones objetadas se refieren, de acuerdo con lo previsto en el artículo primero del proyecto de ley, a los mayores de 28 años, de los estratos 1 y 2, que no hayan solucionado su situación militar. Como se desprende de la anterior previsión, la norma se orienta 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. No se está en este evento, ante una técnica desgravatoria ex ante, de un grupo de individuos, sino frente a la condonación de una obligación tributaria preexistente, ya consolidada.

Se concluye entonces, que estamos en presencia de una amnistía y no de una exención como lo afirma el Gobierno en su escrito de objeciones. Si bien, la norma del párrafo 4 utiliza la palabra "exento" para referirse al beneficio que concede a los mayores de 28 años para definir su situación militar, esto corresponde más a una falta de técnica legislativa, pues si se analiza a fondo la disposición en comento, se encuentra que el legislador buscó dar una oportunidad a los contribuyentes morosos, para que pudieran definir su situación fiscal en concordancia con la determinación de su situación militar.

Desde este punto de vista, no prosperan las objeciones presidenciales relativas a la violación del artículo 154 superior.

Una vez determinado que el Proyecto de Ley No. 204/99 Senado; Acumulados 039/99

Cámara “POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS PARA FACILITAR LA DEFINICIÓN DE LA SITUACION MILITAR”, consagra una amnistía en favor de los mayores de 28 años que no han definido su situación militar, para objeto de ser exonerados del pago de la cuota de compensación siempre y cuando se presenten dentro de los seis meses de vigencia de la ley a definir su situación militar, y dado que el Gobierno también sustenta su cargo en la violación del principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución Política, en armonía con el criterio de equidad tributaria, es necesario proceder al análisis de constitucionalidad por este concepto.

4.2. Constitucionalidad del proyecto objetado, desde la perspectiva de la equidad tributaria

4.2.1.1. El principio de Equidad Tributaria dentro del Estado Social de Derecho.

Como quiera que el establecimiento de contribuciones, así como la exoneración del pago de las mismas para determinados grupos o sectores sociales, es materia que toca directamente el tema de la equidad tributaria, considera la Corte indispensable hacer un pronunciamiento previo sobre este particular.

Dentro del Estado Social de Derecho (artículo 1 de la Constitución Política), el concepto de obligación tributaria (artículo 95 numeral 9º), se erige sobre el presupuesto fundamental de la equidad tributaria (artículo 363 de la Constitución Política), directamente relacionado, a su vez, con el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 superior, bajo el cual se predica un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.

El poder tributario del Estado se fundamenta en la justicia y en la equidad. Así, el deber de contribuir al financiamiento de los gastos del Estado descansa en la garantía de que todos los ciudadanos que se hallen bajo un mismo supuesto de hecho serán tratados de manera igual. Al respecto ha señalado esta Corte que:

“La igualdad impone la necesidad de acatar como regla tributaria básica la generalidad del tributo. Si al margen de los contribuyentes se coloca a aquellas personas que carecen de capacidad contributiva, todos los demás ciudadanos, según su poder económico y en los términos de la ley, quedan sujetos al mismo deber de concurrir al levantamiento de las cargas públicas.

El privilegio en la ley y en la aplicación de la ley, resulta definitivamente proscrito, pues el poder tributario se fundamenta en la justicia y en la equidad”.³

El tributo deber ser aplicado a todos aquellos sujetos que tengan capacidad contributiva y que se hallen bajo las mismas circunstancias de hecho, lo cual garantiza el mantenimiento del equilibrio frente a las cargas públicas. Este planteamiento ha sido recogido a través de la construcción del llamado principio de generalidad cuyo enunciado implica que el universo de los sujetos pasivos del tributo debe comprender a todas las personas que tengan capacidad contributiva (criterio subjetivo) y desarrollen la actividad o conjunto de actividades gravadas (criterio objetivo).⁴ El principio “ no hay tributo sin representación” implica garantizar a todos los asociados que serán tratados de manera equitativa, como consecuencia queda proscrito cualquier trato diferencial que pretenda efectuarse.

Esto no impide, sin embargo, que en consideración a especiales circunstancias de orden fiscal o extrafiscal, el legislador establezca algunos beneficios con el objeto de fomentar ciertos sectores de la economía, o de equilibrar las cargas tributarias, entre otros. El poder tributario comprende no solamente, la facultad de establecer tributos (artículo 338 de la Constitución Política), sino que abarca también la potestad de modificarlos y determinar, de acuerdo con los criterios anteriormente planteados cierto tipo de beneficios siempre y cuando dicha medida se encuentre debidamente justificada. Al respecto, ha señalado la Corte:

“En relación con los tributos nacionales establecidos, es el Congreso el ente facultado por la Constitución para contemplar exenciones, siempre que lo haga por iniciativa del Gobierno. A él corresponde, entonces, con base en la política tributaria que traza, evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertos tipos de personas, entidades o sectores del pago de impuestos, tasas y contribuciones que consagra, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos, o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten la exención”⁵

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. Otro aspecto importante a tener en cuenta cuando se va a sustraer a un grupo de individuos del ámbito del tributo, es el de realizar un análisis sobre el efecto práctico de la aplicación de la norma tributaria. Si al poner en práctica la norma, se obtiene como consecuencia una vulneración del principio de equidad tributaria, la norma deberá ser retirada del ordenamiento.

En síntesis, puede afirmarse, que en desarrollo de las facultades consagradas en el artículo 338 de la Constitución Política, el legislador puede conceder beneficios tributarios siempre y cuando, esta decisión corresponda a la aplicación de criterios razonables, que no vulneren el principio de igualdad ante las cargas públicas.

Cuando se trata de amnistías, debe anotarse, en primer lugar, que para que una amnistía se ajuste a los principios tributarios consagrados en el artículo 363 de la Constitución Política, dicha medida debe adoptarse teniendo en cuenta los criterios de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los presupuestos y fines que motivan la decisión. Las razones que el legislador adopte para conceder este tipo de beneficio, deben corresponder a circunstancias excepcionales de orden social o económico que afecten severamente a la población. Sólo la amnistía que de manera estricta se adopte bajo éstos criterios está al amparo de reproches de inconstitucionalidad. Al respecto ha señalado la Corte:

“En suma, las amnistías o saneamientos como el que consagran las normas estudiadas, en principio son inconstitucionales. Sin embargo, lo anterior no es óbice para que en situaciones excepcionales, puedan adoptarse medidas exonerativas de orden económico o fiscal debidamente justificadas que contrarresten los efectos negativos que puedan gravar de una manera crítica al fisco, reducir sustancialmente la capacidad contributiva de sus deudores o deprimir determinados sectores de la producción. Naturalmente, por tratarse de casos excepcionales y por la necesidad de que el alcance de las medidas guarde estricta congruencia con la causa y finalidad que las anime, la carga de la justificación de que el régimen excepcional que se adopta es razonable y proporcionado, y que se sustenta en hechos reales, corresponderá a los autores y defensores del mismo y, en consecuencia, se examinará por la Corte en cada oportunidad, mediante la aplicación de un escrutinio

constitucional riguroso.6

4.2.2. El examen del caso concreto

En el caso sub examine las disposiciones objetadas se orientan a ofrecer una solución para aquellos sujetos que no han podido definir su situación militar, con las consecuencias desventajosas que ello implica, y que se encuentran dentro de los estratos 1 y 2 de acuerdo con la clasificación dada por el SISBEN. Debe tenerse en cuenta que el nivel 1 de esta clasificación corresponde a las 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, definida por el DANE; a su vez, el nivel 2, 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.

Observa la Corte que no es de recibo la interpretación que hace el Gobierno, según la cual los beneficios del artículo segundo del proyecto se aplicarían a todos los ciudadanos mayores de 28 años, independientemente de su clasificación en el SISBEN, por cuanto el parágrafo segundo del artículo primero es perentorio en establecer que “[e]l proyecto está dirigido a los ciudadanos de estratos 1 y 2 de acuerdo a la clasificación dada por el Sistema Subsidio de Beneficiarios (SISBEN).”, disposición que, con algunos ajustes, corresponde a la que se introdujo durante el segundo debate en la Cámara de Representantes, como consecuencia de un análisis que los ponentes hicieron con el Director de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército y que arrojó la conclusión de que “... el fin del Proyecto es social, logrando de este modo que los ciudadanos de estratos sociales más bajos puedan resolver su situación militar.”

El legislador sustenta su decisión en la consideración de que muchas personas de escasos recursos no han podido proveerse de la Libreta Militar por incapacidad económica para el pago de la cuota de compensación militar. Dichas personas, por ese hecho, y en razón de su situación económica, verían cerradas sus oportunidades de acceso al mercado laboral, lo cual genera una situación inequitativa, que agrava sus ya difíciles condiciones.

Al tomar la decisión para un universo restringido, tanto por la condición socioeconómica de los destinatarios, como por la edad, -en la medida en que las consecuencias se estiman más

gravosas para quienes hayan superado los 28 años- y limitada en el tiempo, considera el legislador que se avanza en la solución de una situación de falta de equidad, y que ello no puede reputarse contrario a la Constitución.

Considera la Corte que para el cabal cumplimiento de los postulados consagrados en el artículo 1 de la Carta Política, corresponde al Estado proveer los mecanismos para permitir el ejercicio y pleno disfrute de los derechos de los asociados, con el objetivo de favorecer la convivencia social. El Proyecto de ley objetado, otorga un alivio - limitando su ejercicio en el tiempo- para aquellas personas que por su situación de pobreza absoluta y extrema se ven avocados a permanecer a la "sombra", sin acceder a ciertas posibilidades de empleo y de educación, por no poder cancelar la suma que adeudan por concepto de la cuota de compensación militar. En realidad, se trata de una medida orientada a cumplir el mandato constitucional que le impone al Estado "... proteger aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta...". (Artículo 13 C.P.)

Para evaluar la constitucionalidad de dicho alivio es necesario tener en cuenta varios aspectos:

Las disposiciones objetadas parten de la consideración de que quienes no han pagado la contribución de compensación militar, por ese sólo hecho, enfrentan limitaciones sustanciales que afectan derechos fundamentales como el derecho al trabajo o a la educación, y por consiguiente el derecho a una vida digna. Tales limitaciones se encuentran previstas en el artículo 36 (tal como fue modificado por el artículo 111 del Decreto 2150 de 1995) de la Ley 48 de 1993.⁷ Esas restricciones, antes de ser modificadas en 1995, habían sido declaradas exequibles mediante Sentencia C-406 de 1994 (M.P. Jorge Arango Mejía), con un condicionamiento para el literal a) del anterior artículo 36, en el sentido de que la limitación allí contenida no podía interferir los actos relacionados con el Estado Civil de las Personas.

Esa consideración hace que, en el punto de partida, el análisis de esta amnistía deba hacerse desde una óptica distinta al que se aplica a aquellas, que de manera muy generalizada solían concederse a quienes evadían el pago de sus obligaciones tributarias, sin que ello, en si mismo, les implicase limitaciones sustanciales y que claramente atentaban contra el derecho

a la igualdad , como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corte.

Así, frente a la objeción relacionada con la diferencia de trato que se presentaría entre los contribuyentes cumplidos y los morosos, es preciso anotar que a éstos últimos, por el hecho de no haber pagado su contribución de compensación militar, el ordenamiento les ha impuesto limitaciones sustanciales y que pueden resultar particularmente gravosas, razón por la que no puede alegarse violación del artículo 13 superior.

Por otra parte, las normas del Proyecto objetado, favorecen la aplicación del principio de la equidad vertical, puesto que alivian la carga de quienes se encuentran en condiciones económicas desventajosas, al punto que el pago de la contribución puede afectar su capacidad para la satisfacción de sus necesidades básicas, frente a quienes están en condiciones de soportar una carga tributaria más pesada en razón de su situación económica (los hombres mayores de edad de los estratos 3, 4, 5 y 6).

En este caso, el legislador, a posteriori, después de establecida la contribución con carácter general, hace una valoración desde la perspectiva del criterio subjetivo que hace parte del principio de generalidad de los tributos, para concluir que ciertos destinatarios de la norma no están en capacidad económica de hacer la contribución, y que el ordenamiento vigente les impone, por consiguiente, un gravamen desproporcionado, no solo en razón de la cuantía del mismo, sino también por las consecuencias que se derivan del no pago, y decide, en consecuencia y en armonía con la equidad tributaria, exonerarlos total o parcialmente de tal pago.

En consecuencia, esta Corte procederá a declarar infundadas las objeciones presidenciales.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, oído el concepto del Procurador General de la Nación y surtidos los trámites que ordena el Decreto 2067 de 1991,

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar infundadas las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad al proyecto de ley No. 39/99 Cámara - Acumulado 204/99 - Senado "Por medio de la cual se expiden normas para facilitar la definición de la situación militar", el cual por consiguiente, y por los cargos analizados en esta providencia, se declara constitucional.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al presidente de la república y al presidente del congreso, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNTETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-804/01

SERVICIO MILITAR-Deber personal/TRIBUTO-Deber económico/SERVICIO MILITAR Y TRIBUTO-Distinción en deberes (Aclaración de voto)

La prestación del servicio militar es un deber personal regulado expresamente en la Constitución. En cambio, el deber de pagar tributos es de tipo económico y está regulado en otras normas también específicas de la Constitución. Si bien ambos son deberes y el Estado puede ejercer un poder coactivo para exigir su cumplimiento, el origen del deber de prestar servicio militar es completamente distinto de la causa que justifica la imposición de un tributo. El primero se origina en ser nacional con derecho a la ciudadanía en un estado. Su causa es totalmente independiente de la actividad que se realice y de cualquier fenómeno de naturaleza económica. En cambio el segundo se origina en un hecho generador que revela una situación económica. Por esta razón, el deber de prestar servicio militar recae, en teoría, y en derecho, por igual en una persona de escasos recursos que en una persona de mayores recursos. Sin embargo, en la práctica una de las grandes desigualdades en nuestra democracia consiste en que, las personas de menores ingresos son las que efectivamente prestan servicio militar, salvo por el programa de bachilleres que ha contribuido a disminuir esta diferencia intolerable en una sociedad democrática.

SERVICIO MILITAR-Carácter de la cuota de compensación (Aclaración de voto)

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DEL TRIBUTO-Distinción de la proporcionalidad (Aclaración de voto)

En materia tributaria el principio de progresividad permite que el legislador adopte

regulaciones que no son estrictamente proporcionales. Ello con el fin de brindarle un margen de configuración en materia tributaria mucho mayor que en otros asuntos, siempre y cuando la regulación cumpla una función redistributiva. Un ejemplo sencillo permite ilustrar la diferencia. La tarifa en materia de impuesto a la renta es progresiva, porque es cada vez mayor a medida que la renta gravable crece. En cambio no es proporcional porque a los que tienen una renta mayor el Estado les impone el pago de un impuesto que representa una proporción mayor de la renta gravada que lo que representa el pago del tributo para los que tienen una renta menor. Esto es consecuente con el principio del Estado Social de Derecho. Además, en sentido estricto, el juicio de proporcionalidad es una etapa del test de igualdad cuando éste alcanza el grado de intensidad mayor. La progresividad en cambio nada tiene que ver con el test de igualdad ni con sus intensidades. El test de proporcionalidad también se aplica para juzgar los límites a las libertades básicas mientras que la progresividad nada tiene que ver con el ejercicio de estas libertades.

TRIBUTOS-Distinción entre equidad e igualdad (Aclaración de voto)

Existe una gran diferencia entre equidad e igualdad. La Constitución no permite discriminaciones en materia tributaria, pero no exige igualdad de trato en este campo donde precisamente la equidad justifica tratos marcadamente diferenciados según variaciones en la política económica.

Referencia: expediente O.P. 049: Objeciones Presidenciales al proyecto de Ley N° 39/99 Cámara y 204/99 Senado “Por medio de la cual se expiden normas para facilitar la definición de la situación militar”.

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Con el debido respeto por la mayoría de la Corte y el magistrado ponente expreso las razones por las cuales aclaro mi voto.

1. En esencia comparto los argumentos plasmados en el apartado 4.2.2 de la ponencia y por esta razón estimo que las objeciones presidenciales eran infundadas y el proyecto era constitucional, en cuanto a los cargos analizados.

2. Sin embargo, me inquieta que para llegar a esta conclusión en la sentencia se aborden

otros temas sin hacer las distinciones jurídicas que considero necesarias en materia constitucional. Estas tienen que ver con dos puntos.

2.1. En primer lugar, estimo que la cuota de compensación militar no es un tributo. Eximir a un grupo de personas de pagar la cuota tampoco es una amnistía tributaria. No era necesario asimilar el régimen del proyecto de ley objetado a estas dos categorías del derecho tributario para llegar a la conclusión de que éste es constitucional respecto de los cargos planteados.

La prestación del servicio militar es un deber personal regulado expresamente en la Constitución. En cambio, el deber de pagar tributos es de tipo económico y está regulado en otras normas también específicas de la Constitución. Si bien ambos son deberes y el Estado puede ejercer un poder coactivo para exigir su cumplimiento, el origen del deber de prestar servicio militar es completamente distinto de la causa que justifica la imposición de un tributo. El primero se origina en ser nacional con derecho a la ciudadanía en un estado. Su causa es totalmente independiente de la actividad que se realice y de cualquier fenómeno de naturaleza económica. En cambio el segundo se origina en un hecho generador que revela una situación económica. Por esta razón, el deber de prestar servicio militar recae, en teoría, y en derecho, por igual en una persona de escasos recursos que en una persona de mayores recursos. Sin embargo, en la práctica una de las grandes desigualdades en nuestra democracia consiste en que, las personas de menores ingresos son las que efectivamente prestan servicio militar, salvo por el programa de bachilleres que ha contribuido a disminuir esta diferencia intolerable en una sociedad democrática.

No le cambia su naturaleza no tributaria el que la ley diga que se trata de una “contribución pecuniaria individual”. En realidad no es una contribución en sentido tributario. No nace de la soberanía fiscal del Estado sino de la soberanía política. Además, las contribuciones se pagan como contraprestación a un beneficio económico. En la cuota de compensación militar no hay un beneficio económico de ninguna naturaleza. Su razón de ser no es el pago de una contraprestación, ya que no se ha recibido de manera directa nada a cambio en el ámbito económico. Es una compensación en el sentido en que quien no asume la carga personal de prestar el servicio compensa pagando una suma de dinero.

Tampoco es una tasa porque no equivale al precio de un bien o de un servicio ofrecido por el Estado. Y tampoco es un impuesto porque no se cobra indiscriminadamente a todo

ciudadano ya que las mujeres no están obligadas a prestar el servicio militar y el pago de la cuota de compensación militar sólo corresponde al inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado, según el art. 22 de la Ley 48 de 1993.

2.2. En segundo lugar, creo que existe una diferencia entre proporcionalidad y progresividad, especialmente en el campo tributario. La sentencia parece asimilarlas cuando lo que procedía era distinguir las dos categorías.

La Constitución en su artículo 95 numeral 9, establece varios principios específicos a la materia tributaria. Cuando enuncia los deberes de la persona y del ciudadano incluye el de “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”. Y el artículo 363 señala que “el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”. El empleo de estas categorías jurídicas no fue gratuito. Sin entrar a definir cada una de ellas, lo importante para efectos de esta aclaración es subrayar que en ninguno de los dos artículos citados se incluyeron los principios de igualdad y de proporcionalidad. Creo que el juez constitucional debe registrar y analizar esta diferencia y abstenerse de asimilar las categorías que el Constituyente empleó para orientar el régimen en una materia con las que utilizó de manera genérica, como sucede con el principio de igualdad.

Así, estimo que hay una clara diferencia entre progresividad y proporcionalidad, y entre equidad e igualdad.

En materia tributaria el principio de progresividad permite que el legislador adopte regulaciones que no son estrictamente proporcionales. Ello con el fin de brindarle un margen de configuración en materia tributaria mucho mayor que en otros asuntos, siempre y cuando la regulación cumpla una función redistributiva. Un ejemplo sencillo permite ilustrar la diferencia. La tarifa en materia de impuesto a la renta es progresiva, porque es cada vez mayor a medida que la renta gravable crece. En cambio no es proporcional porque a los que tienen una renta mayor el Estado les impone el pago de un impuesto que representa una proporción mayor de la renta gravada que lo que representa el pago del tributo para los que tienen una renta menor. Esto es consecuente con el principio del Estado Social de Derecho.

Además, en sentido estricto, el juicio de proporcionalidad es una etapa del test de igualdad cuando éste alcanza el grado de intensidad mayor. La progresividad en cambio nada tiene

que ver con el test de igualdad ni con sus intensidades. El test de proporcionalidad también se aplica para juzgar los límites a las libertades básicas mientras que la progresividad nada tiene que ver con el ejercicio de estas libertades.

También existe una gran diferencia entre equidad e igualdad. La Constitución no permite discriminaciones en materia tributaria, pero no exige igualdad de trato en este campo donde precisamente la equidad justifica tratos marcadamente diferenciados según variaciones en la política económica.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

1 Sobre el término de 6 días hábiles pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-268 de 1995, C-380 de 1995, C-292 de 1996 y C-028/97

2 Sentencia C-1320/00 M. P. Fabio Morón

3 Sentencia C-183 de 1998 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz

4 Ibidem num 1

5 Sentencia C-183 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

6 Sentencia C-511 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

7 Las citada norma dispone:

ARTICULO 36. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACION DE LA DEFINICION DE SITUACION MILITAR. Los colombianos hasta los 50 años de edad, están obligados a definir su situación militar. No obstante, las entidades públicas o privadas no podrán exigir a los 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 los

siguientes efectos:

- a. Celebrar contratos con cualquier entidad pública;
- b. Ingresar a la carrera administrativa;
- c. Tomar posesión de cargos públicos, y