

No. OFI21-41245 MDN-DMSG-EC

Bogotá D.C., 13 de mayo de 2021 20:44

Doctora
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria
Comisión Tercera Cámara de Representantes
Congreso de la República de Colombia
Ciudad

Asunto: Concepto PL 416- 2020

Respetada Secretaria Martínez:

De manera atenta, procedo a presentar las consideraciones jurídicas al proyecto de ley No. 416 del 2020 Cámara “Por medio del cual se crea una exención transitoria del pago de cuota de compensación militar a los ciudadanos que han sufrido las consecuencias económicas de la Covid-19 y se dictan otras disposiciones” de autoría de los congresistas: H.S. Antonio sanguino Páez, H.S. Berner león Zambrano Erazo , H.S. Laura Esther Fortich Sanchez , H.S. Luis Fernando Velasco Chaves, H.S. Andrés Cristo Bustos H.R. Juan Fernando Reyes Kuri , H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa, H.R. Alejandro Carlos Chacón Camargo, H.R. Mauricio Parodi Diaz , H.R. Jaime Armando Yepes Martínez, H.R. Anatolio Hernandez Lozano, H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. Carlos Julio Bonilla Soto, H.R. John Jairo Roldan Avendaño, H.R. Andres David Calle Aguas, H.R. Nubia Lopez Morales, H.R. Fabio Fernando Arroyave Rivas, H.R. Alejandro Alberto Vega Pérez, H.R. Astrid Sanchez Montes De Oca, H.R. Juan David Velez Trujillo, H.R. Henry Fernando Correal Herrera.

1. Disposiciones constitucionales

- Artículo 2
- Artículo 4
- Artículo 95 numeral 9
- Artículo 150 numeral 12
- Artículo 154
- Artículo 158
- Artículo 215
- Artículo 216
- Artículo 363

2. Disposiciones Legales

Carrera 54 No. 26 - 25 CAN

www.mindefensa.gov.co

Twitter: @mindefensa

Facebook: MindefensaColombia

Youtube: MindefensaColombia

Instagram: MindefensaCo



Identificador : mZP4 gLr7 5uel /sUq 4Lm4 ORvq /RY=
Validar en <https://www.mindefensa.gov.co/SedeElectronica>

- Ley 48 del 3 de marzo de 1993, “Por la cual reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización”, derogada por la Ley 1861 de 2017.
- Ley Estatutaria 137 de 1994, “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”.
- Ley 1184 del 29 de febrero de 2008 “Por la cual se regula la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 1º, modificado por el artículo 27 de la Ley 1861 de 2017, determina que (...) “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 presente ley”. (...).
- Ley 1861 del 4 de agosto de 2017, “Por la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento, Control de Reservas y la Movilización”. En el parágrafo del artículo 26º determina de manera taxativa quienes están exonerados del pago de la cuota de compensación militar.
 - Artículo 73 de la Ley 1861 de 2017. Jornadas Especiales. El Ministro de Defensa Nacional podrá realizar jornadas especiales en todo el territorio nacional, con el fin de agilizar la definición de la situación militar de los varones colombianos y solucionar la situación jurídica y económica de los infractores de la presente ley. En estas jornadas especiales, el Gobierno nacional podrá establecer exenciones hasta de un sesenta por ciento (60%) a la cuota de compensación militar de las personas que se presenten a estas jornadas y podrá disminuir hasta en un noventa por ciento (90%) las multas que hasta la fecha de la jornada de ban los infractores que se presenten a estas. (...).
 - Artículo 76 de la Ley 1861 de 2017 - Régimen de transición - “Los colombianos que a la entrada en vigencia de la presente ley y durante los 12 meses siguientes, estuvieran en condición de remisos y cumplieran con cualquiera de las causales del artículo 12 de la presente ley o por tener 24 años cumplidos, serán beneficiados con la condonación total de las multas, quedarán exentos del pago de la cuota de compensación militar y solo cancelarán el quince (15%) por ciento de un SMLMV por concepto de trámite administrativo de la tarjeta de reservista Militar o Policial.

- Ley 1961 de 2019 “Por la cual se establece un Régimen de Transición, y se dictan otras disposiciones – Amnistía a colombianos que no han definido su situación militar”.
- Decreto 2124 del 16 de junio de 2008, “Por el cual se reglamenta la Ley 1884 de 2008 por la cual se regula la Cuota de Compensación Militar”.
- Decreto N°.977 del 7 de junio de 2018 “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1070 de 2015 en lo relacionado con la reglamentación del servicio de reclutamiento, control reservas y la movilización”.
- Decreto Legislativo No. 601 de 6 de abril de 2017. “Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa”.
- Decreto Legislativo 687 del 26 de abril del 2017, expedido con fundamento en la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa del 06 de abril del 2017, en el que se decretó beneficios a las personas damnificadas por el desastre natural, algunas de ellas relacionadas con el proceso de definición de la situación militar.
- Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”.
- Decreto Legislativo 541 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas especiales en el Sector Defensa y se dictan otras disposiciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

3. Disposiciones Jurisprudenciales:

- Sentencia C-823 de 2004, las amnistías se caracterizan por ser “un evento extintivo de la obligación, en el cual opera la condonación o remisión de una obligación tributaria existente”.
- Sentencia C-315 de 2008, sobre las amnistías como eventos extintivos de la obligación tributaria preexistente.
- Sentencia C-1194 de 2008, relativa al principio de la buena fe, determina que no es



absoluto.

- Sentencia C-833 de 2013, en la que el alto tribunal sintetizó su doctrina sobre las condiciones de constitucionalidad de las amnistías tributarias.
- Sentencias C-743 y 551 de 2015, sobre amnistías tributarias.
- Sentencia C-437 de 2017, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 687 de 2017, expedido en vigencia de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa.
- Sentencia C-060 de 2018, último precedente constitucional sobre amnistías y saneamientos tributarios, que prohíbe las amnistías tributarias injustificadas, y concluye que, “las amnistías tributarias resultan prima facie inconstitucionales, en tanto son contrarias al deber constitucional de tributar y a los principios de equidad y justicia tributaria. No obstante, las mismas pueden ser excepcionalmente compatibles con la Carta Política, cuando superen un juicio estricto de proporcionalidad, en el que se demuestre que (i) la medida legislativa es imprescindible para cumplir con fines constitucionales imperiosos; o (ii) los efectos de la amnistía tributaria resulten neutros en relación con el tratamiento fiscal que reciben los contribuyentes cumplidos”.
- Sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”.
- Sentencia C-180 del 17 de junio de 2020, la Corte Constitucional declaró exequible del Decreto Legislativo N°.541 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas especiales en el Sector Defensa y se dictan otras disposiciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, conforme lo indicado en Comunicado N°.25 del 17 y 18 de junio de 2020, expedido por el alto tribunal.

4. Análisis del Proyecto de ley

La Iniciativa tiene como finalidad exonerar del pago de la cuota de compensación militar y de las sanciones e infracciones causadas en el proceso de definición de la situación militar a las personas han sufrido las consecuencias económicas del Covid-19.

En la exposición de motivos, la propuesta se justifica en el aumento del desempleo debido al Covid-19 conforme a las estadísticas del DANE y el incremento de la



pobreza. Proponen adoptar medidas para mitigar el impacto económico en las familias colombianas que deben adelantar el proceso de definición de la situación militar de alguno de sus miembros, haciendo referencia solo a los porcentajes más altos de los componentes de patrimonio líquido e ingresos¹ en que se sustenta la liquidación de la cuota de compensación militar, sin tener en cuenta el contenido completo del artículo 27 de la ley 1861 de 2017 y, que no todos los ciudadanos deben pagar los porcentajes más altos. La fórmula contenida en el artículo 27 es progresiva. Adicional a lo anterior, según lo dispuesto en el literal c) del parágrafo del artículo 26, las personas clasificadas en los niveles 1, 2 o 3 del SISBEN, o porcentajes equivalentes a dichos niveles, están exoneradas de pagar cuota de compensación militar, por lo que no se necesita de una ley que los exima de contribuir.

Se argumenta que los jóvenes no pueden acceder a un empleo público, privado o de prestación de servicios si no han definido su situación militar, lo cual no es cierto de conformidad con el artículo 42 de la ley 1861 de 2017. Las personas declaradas no aptas, exentas o que hayan superado la edad máxima de incorporación a filas, (que son quienes deben pagar la cuota de compensación militar, de no estar exoneradas) podrán vincularse laboral o contractualmente, y contarán con un plazo de dieciocho (18) meses para resolver su situación desde el momento de su vinculación. Se citan erradamente el artículo 41 de la ley, con una lectura que no corresponde al texto original del artículo 42, que es el que corresponde a la acreditación de la situación militar para el trabajo.

Finalmente, se refieren al contenido de la Sentencia C-437 de 2017, mediante la cual la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 687 de 2017, expedido en vigencia de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa, en la que se otorgaron beneficios para los damnificados, decisión que fue emitida bajo otras circunstancias y en vigencia de la Ley 48 de 1993, cuando aún no existían las garantía que ofrece la ley 1861 de 2017 y la ley 1961 de 2019 para los infractores, por lo que no se puede considerar como precedente judicial.

De conformidad con el artículo 73 de la ley 1861 de 2017, el Ministerio de Defensa Nacional, a través de la realización de jornadas especiales, podrá establecer exenciones hasta en un 60% a la cuota de compensación militar y disminuir hasta en un 90% las multas que hasta la fecha de la jornada deban los infractores que se presenten a estas, lo cual sería la vía más ágil y apropiada para atender la

¹ Exposición de motivos, página 8 "(...) desembolsar una suma de dinero correspondiente a una fórmula de liquidación del producto del patrimonio líquido (hasta el 0.6%) y el promedio del Ingreso de Base de Cotización (hasta el 60% de su ingreso).



contingencia, sin tener que promover la cultura del no pago de las obligaciones legales de compensar al Estado y de cancelar el monto de las sanciones generadas por infracción a la ley.

5. Observaciones al articulado

- Artículo 1: Las medidas que exoneren del pago de la cuota de compensación militar y de las sanciones e infracciones a las personas que han sufrido las consecuencias económicas del Covid-19, de que trata el artículo 1º del proyecto de ley, son viables a través de las jornadas previstas en el artículo 73 de la ley 1861 de 2017. Sólo se requiere presentar el recibo de pago de la cuota de compensación militar o de las multas, y aplicarles los descuentos respectivos.

Es preciso indicar que las multas de remiso y las de inscripción, no se generaron como consecuencia del Covid-19 porque durante el periodo de aislamiento obligatorio, no se dispuso ninguna concentración. Las multas por remisos vienen de tiempo atrás, incluso desde antes de la entrada en vigencia de la ley 1861 de 2017, por la negligencia de los ciudadanos a presentarse a la concentración, de adelantar los trámites para definir su situación militar y de pagar las sanciones, por lo cual resulta abiertamente desigual premiar a los infractores, frente a los ciudadanos que si han cumplido con sus obligaciones.

- El artículo 2º establece como sujetos beneficiarios del proyecto de ley a quienes no ingresen a filas, es decir a quienes estén obligados a pagar la cuota de compensación militar, y que cumplan con algunos de los siguientes requisitos:
 - Se consagra como beneficiarios a las personas de quien dependa económicamente y le haya sido terminado, suspendido o desmejorado su contrato de trabajo, le hayan iniciado proceso de insolvencia o reestructuración, haya registrado una disminución de sus ingresos de más del 30% al menos durante cinco (5) meses consecutivos como consecuencia económicas del Covid-19, o sea perteneciente a cualquier ramo de las ciencias de la salud y hayan prestado sus servicios directos a pacientes con Covid-19. El parágrafo 1º, indica que las mismas circunstancias se aplican a quienes liquidan con su propio patrimonio.
- El artículo 3º determina que para demostrar la condición de sujeto beneficiario solo deberá presentar declaración juramentada de estar incluido dentro de las anteriores condiciones. Al respecto, es necesario indicar que dicha declaración le abre las



puestas a la corrupción al exigir solamente una declaración juramentada sin ninguna prueba adicional.

En Sentencia C-1194 de 2008, la Corte ha señalado que la buena fe es un principio que de conformidad con el artículo 83 de la Carta Política se presume y conforme con este (i) las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deben estar gobernadas por el principio de buena fe y; (ii) ella se presume en las actuaciones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas, es decir en las relaciones jurídico administrativas, pero dicha presunción solamente se desvirtúa con los mecanismos consagrados por el ordenamiento jurídico vigente, luego es simplemente legal y por tanto admite prueba en contrario.

Para la Corte es claro que, si bien el ordenamiento jurídico por regla general presume la buena fe de los particulares en sus relaciones, y en las actuaciones que adelanten ante las autoridades públicas, este es un principio que no es por esencia absoluto, de tal manera que en situaciones concretas admite prueba en contrario, y en este sentido es viable que el legislador excepcionalmente, establezca presunciones de mala fe, señalando las circunstancias ante las cuales ella procede.

Sería más seguro para la administración que el ciudadano demuestre con los documentos respectivos, que le terminaron, suspendieron o desmejoraron su contrato de trabajo, que le hayan iniciado proceso de insolvencia o reestructuración, haya sufrido una disminución de sus ingresos de más del 30%, al menos durante cinco (5) meses consecutivos como consecuencia del Covid-19, o que pertenece a cualquier ramo de las ciencias de la salud y hayan prestado sus servicios directos a pacientes con Covid-19.

- El artículo 4º consagra la exención del pago de la cuota de compensación militar, de la sanción por no inscripción y la tarjeta de reservista, durante el término de dos (2) años, a partir de la promulgación de la ley, siendo pertinente indicar que no es ajustado al principio de igualdad conceder dichos beneficios a unas personas y a otras no, cuando existen otros mecanismos para favorecer a quienes han sido afectados por el Covid-19.

Con la entrada en vigencia de la ley 1861 de 2017, ya no existen multas de inscripción, por lo que no es necesario crear una exención para ello, tampoco se requiere exonerar del costo de la expedición de la tarjeta militar a los reservistas segunda clase porque de acuerdo con la ley, ellos pueden obtener sin ningún costo la



constancia electrónica de dicho documento, sin necesidad de cumplir con las condiciones establecidas en el artículo 2° del proyecto de ley.

Las multas de los remisos que no hayan superado la edad máxima de incorporación, que no tengan más de 24 años de edad o que no acrediten alguna causal de exoneración al servicio militar, no pueden ser objeto de condonación, ni de amnistías, como se pretende, porque se presta para que los ciudadanos que resultaron aptos para prestar el servicio militar, sigan evadiendo su deber constitucional² y legal.

Para los ciudadanos que sí cumplan con las condiciones antes mencionadas, existe la ley 1961 de 2019 que prevé una amnistía para infractores. Al exonerar del pago de la Cuota de Compensación Militar (CCM) y de las sanciones e infracciones, se crea una nueva norma, que vulnera claramente los artículos 26, 27 y 28 de la Ley 1861 de 2017, al igual que la Ley 1184 de 2008 y su Decreto Reglamentario N° 2124 de 2008 sobre el pago de la Cuota de Compensación Militar, extralimitando el alcance del beneficio previsto en la norma original.

- El artículo 5° de la iniciativa legislativa dispone la entrega del duplicado de la tarjeta de reservista sin ningún costo cuando se le haya extraviado al reservista, lo cual no es necesario porque el ciudadano puede obtener cuantas veces lo requiera su tarjeta digital y la constancia electrónica de manera gratuita, además, porque las autoridades de reclutamiento conforme al artículo 40 parágrafo 1° de la ley 1861 de 2017, expedirán únicamente la tarjeta militar a los reservistas de primera clase.
- El artículo 6° establece que su vigencia rige a partir de su promulgación, sin derogar transitoriamente las disposiciones que le sean contrarias, lo que significa que las normas de la ley 1861 de 2017, le podrían ser oponibles.

4. Evaluación presupuestal

Los recursos recibidos por concepto de Cuota de Compensación Militar (CCM) son recaudados a través del Fondo de Defensa Nacional (FDN) del Ministerio de defensa Nacional, de acuerdo con el artículo 120 de la Ley 633 de 2000, que señala:

- a. *“Los recursos a que hace referencia el artículo 22 de la Ley 48 de 1993 y los recaudos por conceptos de mora, multa y sanciones pecuniarias liquidadas en función de los mismos continuaran perteneciendo al Fondo de Defensa*

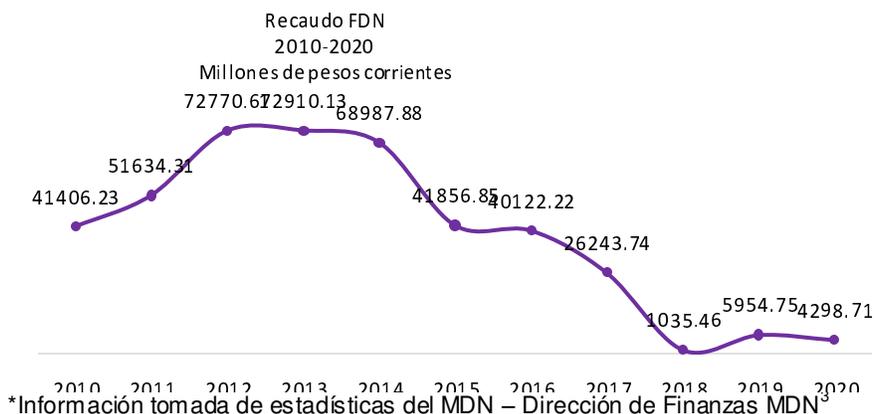
² Artículo 216 y 95, numeral 9°.



Identificador : mZP4 gLr7 5uel /sUq 4Lm4 ORvq /RY=
 Validar en <https://www.mindefensa.gov.co/SedeElectronica>

Nacional. También pertenecerán a este fondo los recursos provenientes de la venta de activos de propiedad del Ministerio de Defensa Nacional y de las donaciones que se realicen al mismo. Con los recursos provenientes de la venta de activos no se podrán financiar gastos recurrentes. 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 función constitucional”.

Según información reportada por la Dirección de Finanzas del Ministerio de Defensa Nacional, entre las vigencias 2010 y 2020 el recaudo por CCM disminuyó un 90% pasando de \$41.406 millones a \$4.299 millones, que se justifica en su mayoría por la expedición de la Ley 1861 de 2017, como se muestra a continuación:



Con este recaudo, el sector ha cubierto necesidades operacionales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, que han permitido dar respuesta a metas del Gobierno Nacional en el marco de la misionalidad del Sector.

Para poder calcular el impacto del Proyecto de Ley se requiere conocer la población beneficiaria o exenta y el costo asociado de la CCM que dicha población tendría que cancelar bajo la normatividad actual, lo anterior con el fin de calcular el impacto en el Sector.

³ La Dirección de Finanzas del Ministerio de Defensa Nacional es la encargada de Consolidar la información del Fondo de Defensa Nacional relacionada con el recaudo por concepto de Cuota de Compensación Militar y venta de activos del Ministerio de Defensa Nacional., de acuerdo a lo establecido en el Art. 32 del Decreto No. 4890 del 2011

Sin embargo, no se cuenta con la cantidad de la población ni su proyección a 2 años (término establecido en la propuesta), bajo los siguientes criterios establecidos en el artículo 2 del proyecto:

- Personas que dependan económicamente de población a la cual se le haya terminado, suspendido o desmejorado su contrato de trabajo, a la cual se le haya disminuido sus ingresos en más de un 30% durante al menos 5 meses consecutivos o a la cual se le haya iniciado un proceso de insolvencia o reestructuración.
- Personas que dependan económicamente de población que haya prestado sus servicios directos a pacientes con COVID-19 o que pertenezca a cualquier ramo de las ciencias de la salud.
- Población que sería a su vez beneficiaria de la condonación de las infracciones y sanciones que se generan en el proceso de definición de la situación militar.

En este sentido y toda vez que no se cuenta con la estimación de la población beneficiada a la cual le aplicaría esta medida, con el fin de hacer un cálculo estimado del impacto que tendría implementarla, solo se puede deducir que toda nueva excepción que se aplique al pago de la cuota de compensación militar diferente a las ya contempladas en la Ley 1861 de 2017, afectará y disminuirá aún más el recaudo proyectado; generando traumatismos de financiación de necesidades prioritarias al interior del Sector.

Por este motivo, sin desconocer la necesidad apremiante de aliviar la crisis económica originada por la emergencia sanitaria del COVID-19, pero atendiendo los efectos presupuestales, este Ministerio se abstiene de emitir concepto presupuestal favorable al proyecto de Ley.

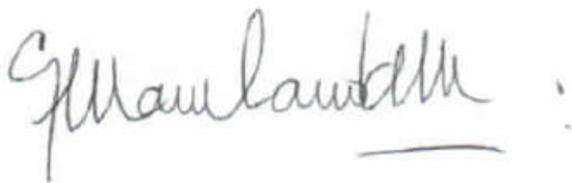
5. Conclusiones

- El proceso de definición de la situación militar, no afecta como se afirma en la exposición de motivos a los más pobres porque actualmente están exonerados del pago de cuota de compensación militar, tampoco constituye una barrera para acceder al derecho al trabajo, como se explicó anteriormente.



- Si el espíritu del legislador es beneficiar a otros ciudadanos con amnistías, para sustraerlos de su obligación legal de pagar su contribución ciudadana, especial y pecuniaria al Tesoro Nacional y la cancelación de las multas, se sugiere aplicar las jornadas especiales contenidas en el artículo 73 de la Ley 1861 de 2017.
- El proyecto de ley afecta el recaudo por concepto de multas y pago de la cuota de compensación militar.
- Se encuentran razones de inconveniencia y de inconstitucionalidad en el proyecto de ley:
 - **Inconveniencia** porque la iniciativa no responde a la finalidad del servicio militar, ni se ajusta al equilibrio de las cargas públicas.
 - **Inconstitucionalidad** porque la iniciativa legislativa no se ajusta a la obligación constitucional de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los términos de justicia y equidad. No guarda la unidad de materia exigida en el artículo 158 superior que determina que “Todo proyecto de Ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella” porque le da un tratamiento de discriminación positiva a quienes prestan el servicio de salud, frente a los demás ciudadanos y a quienes cumplen con sus obligaciones. Así mismo, porque su articulado no concuerda con los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad que deben regir las leyes, y porque la vía apropiada para hacer efectivos los beneficios, no es exonerando de sus obligaciones a los ciudadanos, sino promoviendo el emprendimiento y el empleo.

Cordialmente,



Firmado digitalmente por : GREGORIO GERMAN MARULANDA MARTINEZ

Secretario de Gabinete

Carrera 54 No. 26 - 25 CAN

www.mindefensa.gov.co

Twitter: @mindefensa

Facebook: MindefensaColombia

Youtube: MindefensaColombia

Instagram: MindefensaCo



Identificador : mZP4 gL7 5ueI /sUq 4Lm4 ORvq /RY=
Validar en <https://www.mindefensa.gov.co/SedeElectronica>

Elaboró: Jeny Guzmán Tamayo – Coordinadora Grupo Asuntos Legislativo