

C-085-13

Sentencia C-085/13

MARCO GENERAL PARA LA LIBRANZA O DESCUENTO DIRECTO-Cosa juzgada constitucional respecto de la prohibición a comisionistas de bolsa y régimen contable de ciertos contratos de leasing

Referencia: expediente D-9221

Demanda de inconstitucionalidad contra un segmento del artículo 15 de la Ley 1527 de 2012, “Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Natalia Velásquez Escalante

Magistrado ponente: Nilson Pinilla Pinilla

Bogotá, D. C., febrero veinte (20) de dos mil trece (2013)

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

En ejercicio de la acción pública estatuida en los artículos 40-6 y 242-1 de la carta política, la ciudadana Natalia Velásquez Escalante presentó acción pública de inexequibilidad contra un segmento del artículo 15 de la Ley 1527 de 2012, que deroga “el artículo 8° numeral 2° del Decreto-Ley 1172 de 1980, el parágrafo 4° del artículo 127-1 del Estatuto Tributario, el parágrafo del artículo 89 de la Ley 223 de 1995...”, en relación con negociaciones inscritas en bolsa por parte de sociedades comisionistas, y el régimen contable y financiero de contratos de leasing con opción de compra y en proyectos de infraestructura.

La demanda fue admitida mediante auto de agosto 6 de 2012, informándose la iniciación

del proceso a los Presidentes de la República y del Congreso. También se comunicó a los Ministros del Interior, de Hacienda y Crédito Público, de Comercio, Industria y Turismo, y se invitó a la Superintendencia Financiera de Colombia; a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN; a la Bolsa de Valores de Colombia; a la Asociación de Sociedades Comisionistas de Bolsa, ASOBOLSA; a la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras, ASOBANCARIA; a la Federación Colombiana de Compañías de Leasing, FEDELEASING; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia; al Instituto Colombiano de Derecho Comercial y Empresarial; al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, y a las Universidades Externado de Colombia, del Rosario, Pontificia Javeriana, de Los Andes, Nacional de Colombia, de Antioquia, Industrial de Santander y del Norte, para que emitieran su opinión sobre el asunto de la referencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir lo pertinente sobre la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, subrayando lo impugnado:

“LEY 1527 DE 2012

(Abril 27)

Diario Oficial 48414 de abril 27 de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

... ..

Artículo 15. Vigencia y derogatorias

La presente ley tiene vigencia a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, el artículo 8° numeral 2 del Decreto-ley 1172 de 1980, el párrafo 4° del artículo 127-1 del Estatuto Tributario, el párrafo del artículo 89 de la Ley 223 de 1995 y el artículo 173 de la Ley 1450 de 2011”.

III. LA DEMANDA

Considera la actora que el segmento normativo acusado vulnera los artículos 154 y 158 de la Constitución Política, lo cual sustenta en la forma que a continuación se sintetiza.

En primer lugar, cuestiona la relación que pueda existir entre la reactivación del beneficio fiscal del leasing operativo en los proyectos de infraestructura y la posibilidad de negociar acciones en bolsa por parte de comisionistas, con la libranza o descuento directo que regula la Ley 1527 de 2012.

A modo de respuesta, encuentra “evidente” que “el artículo demandado contiene tres micos que nada tienen que ver con el objeto de la ley, dos de los cuales reviven exenciones tributarias... asunto reservado para ser promovido por iniciativa del ejecutivo exclusivamente”, razón por la cual deben desaparecer del ordenamiento jurídico.

Expone que las normas que decreten impuestos “solo podrán ser dictadas o modificadas por iniciativa del gobierno”. Sin embargo, la disposición acusada fue presentada al Congreso por iniciativa del Representante a la Cámara Simón Gaviria Muñoz, según consta en la Gaceta del Congreso de noviembre 30 de 2011 y, de otra parte, la reactivación de beneficios tributarios para contratos de arrendamiento financiero o leasing a que dio lugar dicho precepto, se advierte en la página web de la Federación Colombiana de Compañías de Leasing, Fedeleasing.

Finalmente, insiste que el principio de unidad de materia previsto en la carta política, según el cual todo proyecto de ley “debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”, ha sido vulnerado al introducirse de manera subrepticia en el marco legal de la libranza, disposiciones que reviven exenciones tributarias y posibilidades de negociación en bolsa, extrañas y ajenas a

los propósitos de la Ley 1527 de 2012.

IV. INTERVENCIONES

1. Planteando inexequibilidad.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, ICDT, solicitaron declarar la inexequibilidad del segmento normativo demandado.

2. Planteando exequibilidad.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, y la Federación Colombiana de Compañías de Leasing, FEDELEASING, pidieron declarar exequible el aparte acusado. Dicha Federación también solicitó acumular los procesos D-9182 y D-9221, al estimar que las respectivas demandas persiguen el mismo objeto, existiendo “coincidencia total de las normas acusadas”.

3. Intervenciones extemporáneas.

Por intermedio de apoderado, el Congreso de la República solicitó la exequibilidad del segmento demandado. Por su parte, el Director del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia consideró constitucional el aparte acusado respecto del artículo 154 de la Constitución e inepta la demanda frente del 158 ibídem.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En concepto N° 5445 de septiembre 26 de 2012, el director del ministerio público solicita “ESTARSE A LO RESUELTO en el expediente D-9182, y en consecuencia, declare INEXEQUIBLE la expresión: ‘el artículo 8° numeral 2 del Decreto-Ley 1172 de 1980, el párrafo 4° del artículo 127-1 del Estatuto Tributario, el párrafo 4° del artículo 127-1 del Estatuto Tributario, el párrafo del artículo 89 de la Ley 223 de 1995 y el artículo 173 de la Ley 1450 de 2011’ (sic) contenida en el artículo 15 de la Ley 1527 de 2012”.

Con extensa transcripción del concepto N° 5423 de agosto 22 de 2012, recuerda que solicitó a esta Corte declarar inexequibles las expresiones que hoy censura la accionante, al estimar: “Basta una lectura somera del texto de las normas derogadas, relativas a la

actividad de los administradores de sociedades comisionistas de bolsa, a los beneficiarios de la deducción tributaria en contratos de leasing, al leasing en proyectos de infraestructura y a la aplicación de la retención en la fuente para trabajadores independientes, para advertir que ninguno de estos asuntos guarda una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia de establecer un marco general para la libranza o descuento directo. La anterior afirmación se constata al revisar el proceso de formación de la Ley 1527 de 2012, en el cual las antedichas materias no fueron consideradas.”

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4°, de la carta política, la Corte Constitucional es competente para conocer esta demanda, puesto que el segmento de la disposición acusada hace parte de una ley de la República.

Segunda. El problema jurídico planteado.

2.1. A la Corte le correspondería establecer primero, en el presente asunto, si se deduce una ineptitud sustantiva de la demanda que le impidiese decidir de fondo, tal como solicitó extemporáneamente el Director del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia, en la constatación de la preceptiva impugnada frente al artículo 158 de la Constitución, de manera que conllevar el análisis de lo preceptuado en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y lo expuesto por este tribunal, en cuanto para acometer una decisión de fondo, además de indicarse en la demanda las normas que son acusadas como inconstitucionales y la preceptiva superior presuntamente violada, resulta imprescindible plantear al menos un cargo concreto de inexequibilidad, con argumentos claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes[1], que al menos despierten duda sobre la constitucionalidad de la normativa acusada.

Sin embargo, ante la obviedad de lo que se indicará a continuación, deviene superfluo e inabordable tal estudio para dilucidar si se debe declarar o descartar la hipotética inhibición.

2.2. Lo que corresponde sería, entonces, establecer si el artículo 15 de la Ley 1527 de 2012, al derogar de manera expresa el numeral 2° del artículo 8° del Decreto – Ley 1172 de 1980, el parágrafo 4° del artículo 127-1 del Estatuto Tributario y el parágrafo del artículo 89 de la Ley 223 de 1995, vulneró los principios de iniciativa legislativa y de unidad de materia.

No obstante, ante el análisis que se pretende frente al artículo 154 de la carta política, observa esta corporación que la actora, conforme al interrogante que plantea y la respuesta que supone, funda propiamente la demanda y su argumentación, en torno a que el segmento atacado es ajeno al contenido de la Ley 1527 de 2012 (“Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones”), al tratar asuntos tributarios relacionados con contratos de arrendamiento financiero y prohibiciones de negociación por cuenta de las sociedades comisionistas de bolsa, involucra “tres micos que nada tienen que ver con el objeto de ley”, violatorios por tanto del requisito estatuido en el precepto 158 superior.

Así, el discernimiento de la Corte tendría que centrarse en el principio de unidad de materia, que de suyo influye en el referido a la iniciativa legislativa, en la medida en que la decisión sobre aquél arrojaría consecuencias para el segundo, acerca del cual, como se indica a continuación, sobrevino cosa juzgada constitucional absoluta, derivada del fallo C-015 del 23 enero de 2013, con ponencia del Magistrado Mauricio González Cuervo, situación que impide que esta corporación se pronuncie sobre lo expuesto en la demanda bajo estudio.

Tercera. De la existencia de cosa juzgada constitucional

La Corte debe recordar que la demanda fue admitida cuando la corporación aún no se había pronunciado respecto de la exequibilidad del segmento normativo acusado. Además, ya no se podía efectuar acumulación, habiéndose efectuado con antelación el reparto del expediente D-9182[2].

En la reciente sentencia C-015 de 2013, esta corporación examinó el mismo aparte demandado y lo declaró inexecutable, precisamente por vulnerar la unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución, en tanto las disposiciones derogadas, “(i) carecen de conexidad temática con la ley 1527 de 2012, al consistir en regulaciones sobre temáticas -prohibición a los comisionistas bolsa y régimen tributario y contable del contrato de leasing con opción de compra y del leasing para proyectos de infraestructura-,

asuntos bien distintos al regulado por ella, esto es, el establecimiento de un marco general de la libranza o descuento directo-; (ii) adolecen de conexidad causal y teleológica, por cuanto los motivos y los fines para los cuales fue expedida la ley -regular la libranza, dinamizar la economía y masificar esa modalidad de crédito- no guarda relación con los fines perseguidos con las derogatorias de las normas sobre entidades comisionistas de bolsa y leasing; (iii) no existen razones que justifiquen que por necesidades de técnica legislativa fuese necesaria la inclusión de las derogatorias acusadas; y (iv) no se encuentra que las disposiciones acusadas sean parte de un cuerpo racional y ordenado de normas, dándose de esta manera una ausencia de conexidad sistemática”.

Es válido reiterar que las características y efectos de la cosa juzgada constitucional, según estatuye el inciso primero del artículo 243 superior, conlleva que los fallos que esta corporación profiera “en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”. La principal consecuencia de tal precepto, es que una vez que la Corte Constitucional declara inexecutable una determinada norma, no puede volver sobre el asunto, a no ser, cardinalmente, que medie reforma constitucional atinente, que no ha ocurrido, por lo que deberán ser rechazadas subsiguientes demandas de equiparable sentido[3].

El efecto de cosa juzgada constitucional[4] es especialmente claro cuando la norma en cuestión ha sido declarada inexecutable, puesto que desaparece del ordenamiento jurídico y, ante la eventualidad de subsiguientes demandas, es evidente que no existiría objeto sobre el cual pronunciarse.

En esa medida, como existe cosa juzgada constitucional absoluta, toda vez que el segmento de la norma demandada ya fue retirado del ordenamiento jurídico, debe la Corte estarse a lo resuelto en dicha oportunidad.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

ESTARSE a lo resuelto en la sentencia C-015 de enero 23 de 2013, que declaró inexecutable el aparte acusado del artículo 15 de la Ley 1527 de 2012, “Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones”.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERO GUERRERO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Cfr. C-1052 de 2001 y C-568 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[2] Cfr. art. 5° D. 2067 de 1991.

[3] Cfr. art. 6° D. 2067 de 1991.

[4] Cfr. C-774 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil; C-415 de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynnet; C-914 de 2004, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; C-382 de 2005 y C-337 de 2007, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-931 de 2008, M. P. Nilson Pinilla Pinilla; C-228 de 2009, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre otras.