C-122-13

Bogotá, DC, 13 de marzo de 2013

MARCO GENERAL PARA LA LIBRANZA O DESCUENTO DIRECTO-Retención en los pagos a trabajadores independientes

RETENCION EN LOS PAGOS A TRABAJADORES INDEPENDIENTES-Inhibición para emitir un pronunciamiento de fondo acerca de la constitucionalidad de una norma que ha sido derogada y no continúa produciendo efectos en el ordenamiento jurídico

Ref: Expediente D-9241

Actor: Karol Jhullieth Palacios Mejía.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 13 y 15 (parcial) 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”.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

1. Texto normativo demandado.

La ciudadana, Karol Jhullieth Palacios Mejía, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 13 y 15 (parcial) de la ley 1527 de 2012. Los enunciados normativos demandados son -con subrayas-:

“LEY 1527 DE 2012[1]

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

DECRETA:

(...)

Artículo 13. Retención en los pagos a los trabajadores independientes.

La retención en la fuente aplicable a los pagos o abonos en cuenta realizados a trabajadores independientes pertenecientes al régimen simplificado, o que cumplan los topes y condiciones de este régimen cuando no sean responsables del IVA, cuya sumatoria mensual no exceda de cien (100) UVT no están sujetos a retención en la fuente a título de impuestos sobre la renta.

Los pagos o abonos en cuenta que se efectúen a trabajadores independientes por concepto de prestación de servicios que cumplan con las condiciones dichas en el inciso anterior, cuya sumatoria mensual exceda de cien (100) UVT, están sujetos a retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta, de conformidad con la siguiente tabla:

Rangos en UVT

desde

hasta

Tarifa

>100

150

2%

>150

200

4%

>200

250

6%

>250

300

8%

La base para calcular la retención será el 80% del valor pagado en el mes. De la misma se deducirá el valor total del aporte que el trabajador independiente deba efectuar al sistema general de seguridad social en salud, los aportes obligatorios y voluntarios a los fondos de pensiones y administradoras de riesgos profesionales, y las sumas que destine el trabajador al ahorro a largo plazo en las cuentas denominadas "Ahorro para Fomento a la Construcción (AFC)".

La retención en la fuente aplicable a los pagos realizados a trabajadores independientes pertenecientes a régimen común, o al régimen simplificado que superen las 300 UVT, será la que resulte de aplicar las normas generales.

(...)

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 parágrafo 4° del artículo 127-1 del Estatuto Tributario, el artículo 89 de la Ley 223 de 1995 y el artículo 173 de la Ley 1450 de 2011.

2. Demanda: pretensión y fundamentos.

El actor solicita se declare la inexecutable de los artículos 13 y 15 (parcial) de la ley 1527 de 2012 por resultar violatorios de los artículos 158, 154, 341, 150 numeral 12 y 338 de la Constitución Política.

2.1. Cargo por vulneración de la regla de unidad de materia.

2.1.1. La demanda.

2.1.2. Intervenciones oficiales y ciudadanas.

2.1.2.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público: executable.

Solicita el Ministerio se declare la executable de las disposiciones demandadas por la vulneración del principio de unidad de materia: si bien no tienen relación directa con el marco general de la libranza, sí guardan una relación de conexidad temática, toda vez que en el campo de aplicación de la ley 1527/12 se encuentran los trabajadores independientes, sujetos al artículo 13 demandado; y el mecanismo para realizar la retención en la fuente es a través de descuentos o abonos en cuenta que se efectúen a los trabajadores independientes, al igual que como funciona la libranza.

Adicionalmente, expresa que la inclusión del artículo 13 fue propuesta, expresamente y discutida en debate lo que conlleva que el control de constitucionalidad por la violación del principio de unidad de materia es más flexible, por lo que declarar la inexecutable de las disposiciones acusadas contravendría el principio democrático y la libertad de configuración legislativa.

2.1.2.2. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN: executable.

Debe ser declarada executable, por cuanto las disposiciones acusadas tuvieron por finalidad regular un procedimiento que permitiera dar claridad y certeza en relación con los ingresos sobre los cuales procede la libranza o descuentos directos sobre los honorarios del trabajador independiente, sin afectar su mínimo vital. En ese sentido, el Legislador quiso dar seguridad jurídica sobre los descuentos aplicables a título de retención en la fuente para aquellos trabajadores independientes con ingresos superiores a 100 UVT e inferiores a 300UVT, lo que no conlleva a un vicio por violación del principio de unidad de materia.

2.1.2.3. Instituto Colombiano de Derecho Tributario: inexecutable con efectos diferidos.

Los artículos 13 y 15 de la ley 1527 de 2012 no tienen conexidad temática, causal, teleológica ni sistemática con el contenido regulado por la misma. Y fueron disposiciones adicionadas al final del proceso legislativo, sin haberse expresado los motivos para su adición, no haber sido consideradas, debatidas y explicadas en los debates legislativos, con clara violación del principio de unidad de materia. Sin embargo, solicita el ICDT se declare la inexecutable diferida del artículo 13, de la ley 1527/12, hasta tanto el Congreso vuelva a regular la materia relativa a la retención en la fuente de los trabajadores independientes, en virtud de que se reviviría una norma que en su criterio es contraria a la Constitución, al afectar a una población vulnerable como son los trabajadores independientes afectando los principios de legalidad, justicia y equidad.

2.1.2.4. Departamento de derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia: inexecutable.

Debe declararse la inexecutable de las disposiciones acusadas, por cuanto existe una falta de relación temática evidente, entre la ley y los artículos demandados, en virtud de que la ley regula aspectos contractuales (no tributarios) de una forma de crédito que pueden contratar las personas naturales que estén vinculadas mediante contrato de trabajo; en tanto el régimen de retención en la fuente plasmado en su artículo 13, se refiere a una clase de sujetos diferentes, toda vez que no son empleados, sino trabajadores independientes y regula una relación tributaria.

2.1.2.5. Universidad de Ibagué: inexecutable.

Manifiesta que es evidente la vulneración de la regla de la unidad de materia, pues una norma tributaria que trata de la retención en los pagos a los trabajadores independientes no tiene relación cercana con la libranza, dado que el tema de la ley no es sobre "trabajadores", sino de establecer una regulación apropiada de crédito soportado en libranza.

2.2. Desconocimiento de la iniciativa gubernamental.

2.2.1. La demanda.

El aparte acusado del artículo 15 de la Ley 1527/12, vulnera la regla de la iniciativa gubernamental en formulación y reforma de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, prevista en el artículo 154 de la Constitución Política, en tanto la ley 1527/12 tuvo iniciativa en el Congreso de la República.

2.2.2. Intervenciones Oficiales y ciudadanas.

2.2.2.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público: inhibición.

La Corte debe inhibirse de emitir un fallo de fondo, dada la ineptitud sustantiva de la demanda al fundamentarse en un contenido normativo que no emana del texto acusado y por cuanto las motivaciones expuestas carecen de certeza, claridad, especificidad y suficiencia.

2.2.2.2. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN: exequible

La atribución de la introducción de las normas en materia tributaria ha sido dada al Congreso de la República por la Constitución Política, por lo que está dentro de sus competencias puede establecer los tributos y sus características, precisar los hechos gravables, contemplar las tarifas, señalar la fecha a partir de la cual se cobrarán y la forma de su recaudo, entre otros aspectos, por lo que dicha facultad no se opone a la Constitución, así se trate de una modificación a la ley del plan.

2.2.2.3. Instituto Colombiano de Derecho Tributario: exequible.

En relación con el vicio relativo a que la iniciativa de proyectos de ley radica en el gobierno y no en el legislativo, manifiestan que si bien el ICDT no se pronuncia sobre vicios de forma en la formación de las leyes, en el presente caso se evidencia que hubo aval del gobierno nacional, en virtud de que el proyecto de ley fue objetado por el gobierno y las objeciones no incluyeron las disposiciones acusadas en este oportunidad. No comparten la posición del actor, en cuanto a considerar inconstitucional la derogatoria del artículo 173 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, en razón de que las normas sobre retención en la fuente no constituyen la materia propia de ella; no obstante, el incluirla en la ley, no significa que tenga unas características especiales, siendo una disposición más propia de leyes ordinarias (como por ejemplo de la reforma tributaria).

2.2.2.4. Departamento de derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia: exequible.

El cambio introducido al artículo 173 de la ley 1450 de 2011, es un cambio marginal que se refiere a una modificación a las reglas de las retenciones en la fuente y no un cambio de rumbo en cuanto a estrategias de actuación frente al desarrollo económico, por lo que su expedición no está sujeta a particulares exigencias en el trámite legislativo relacionadas con la iniciativa legislativa y las mayorías necesarias para su aprobación. Por lo expuesto, el cargo carece de fundamento para que sea declarada su inconstitucionalidad.

2. 3. Vulneración de la reserva de ley orgánica.

2.3.1. La demanda.

La modificación de la Ley 1450 de 2011, del Plan Nacional de Desarrollo, por ser una ley orgánica no puede ser modificada por una ley ordinaria, como la ley 1527/12.

2.3.2. Intervenciones Oficiales y ciudadanas.

2.3.2.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público: inhibición.

La Corte debe inhibirse de emitir un fallo de fondo, dada la ineptitud sustantiva de la demanda al fundamentarse en un contenido normativo que no emana del texto acusado y por cuanto las motivaciones expuestas carecen de certeza, claridad, especificidad y suficiencia.

2.3.2.2. Departamento de derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia:

exequible.

El cambio introducido al artículo 173 de la ley 1450 de 2011, es un cambio marginal que se refiere a una modificación a las reglas de las retenciones en la fuente y no un cambio de rumbo en cuanto a estrategias de actuación frente al desarrollo económico, por lo que su expedición no está sujeta a particulares exigencias en el trámite legislativo relacionadas con la iniciativa legislativa y las mayorías necesarias para su aprobación.

2.3.2.3. Universidad de Ibagué: inexequible.

La Ley 1450 de 2011, es una ley orgánica para cuya aprobación requiere de mayoría absoluta de los votos de los miembros de ambas cámaras, y que no puede ser modificada o derogada sino por una ley de su misma categoría, motivo por el cual, se hace evidente la falta de competencia del legislador para derogar el artículo 173 de la ley 1450 de 2011, mediante una ley ordinaria como la Ley 1527 de 2012.

2.4. Vulneración del principio de legalidad de los tributos.

2.4.1. La demanda.

El artículo 13 de la Ley 1527/12, desconoce el principio de legalidad del tributo puesto que, en su opinión no fija con precisión la base de la retención, al permitir dos interpretaciones contrarias que son: (i) la base para aplicar el gravamen es del 80% neto de lo pagado; (ii) la base para aplicar el gravamen es del 80% incluida la deducción de los aportes correspondientes, generando inseguridad jurídica en su aplicación. Así las cosas, concluye que el contribuyente no cuenta con la certeza y seguridad jurídica respecto del monto de dinero que debe pagar a la administración, pues la base de la retención, es objeto de múltiples interpretaciones, y en consecuencia la noma deviene inconstitucional.

2.4.2.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público: inhibición.

La Corte debe declararse inhibida para pronunciarse, por ineptitud sustantiva de la demanda, al fundarse en un contenido normativo que no emana del texto de las disposiciones constitucionales supuestamente violadas, sino que surge de una interpretación subjetiva, distinta a la que contempla el tenor jurídico de dichas disposiciones, quedando duda que los argumentos planteados no son claros, específicos, pertinentes ni suficientes.

2.4.2.2. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN: exequible.

Manifiesta que las disposiciones acusadas no vulneran el principio de legalidad tributaria al no fijar en forma clara la base de la retención, por cuanto de la lectura de la norma se pueden deducir los elementos de la retención en la fuente, como lo son el sujeto pasivo, el hecho generador, la base de la retención y la tarifa aplicable.

2.4.2.3. Instituto Colombiano de Derecho Tributario: exequible.

Expresa que lo manifestado por la demandante acerca de dos posibles interpretaciones sobre las normas acusadas, no implican que éstas vulneren el principio de legalidad y

menos aun que sean inconstitucionales.

2.4.2.4. Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia: exequible.

Expresa debe declararse exequible, pues de la simple lectura gramatical del artículo 13 de la ley 1527/12, se puede apreciar que en él se establece con meridiana claridad cual es la base sobre la cual se debe aplicar la tarifa de retención en la fuente establecida. En efecto, manifiesta que para determinar la base de la retención se debe multiplicar el total del valor pagado por el 80%, cifra a la que se le deben deducir los pagos realizados por el trabajador a salud, pensiones, riesgos profesionales y el ahorro que realice en cuentas de ahorro para el fomento de la construcción, y sobre el resultado así obtenido, se aplicará la retención en la fuente, aplicando la tarifa que le corresponda según la tarifa progresiva.

2.4.2.5. Universidad de Ibagué: exequible.

Expresa que el contenido de la norma no viola el principio de legalidad tributaria, por ser una disposición con características técnicas claras y de menor complejidad y mayor certeza para determinar el valor de la retención en la fuente.

3. Concepto del Procurador General de la Nación[2]: inexequibilidad.

3.1. Frente a la vulneración del artículo 158 Superior, por violación de la regla de la unidad de materia, encuentra el Procurador que la Ley 1527 de 2012, como su título lo indica, tiene como objetivo crear un marco general para la libranza o descuento directo, y doce de sus quince artículos se dedican a ello, por lo que no resulta razonable ni coherente con el contenido de la ley, que en uno de ellos, se introduzca una modificación al régimen tributario para regular la retención en la fuente en el impuesto a la renta en los pagos o abonos en cuenta realizados a los trabajadores independientes, en razón de que no existe conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante en la ley.

3.2. En cuanto a la derogatoria del artículo 173 de la ley 1450 de 2011, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014, el cual regula la aplicación de la retención en la fuente para trabajadores independientes, de cuya lectura se advierte que dicho asunto no guarda relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con el contenido de la ley 1527 sobre el marco general de la libranza y cuyas materias no fueron consideradas.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, al estar dirigida contra una disposición legal, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política.

2. Inhibición para declarar la inexequibilidad de los artículos 13 y 15 de la Ley 1527 de 2012.

2.1. El artículo 13 de la Ley 1527 de 2012.

El precepto acusado -artículo 13 de la ley 1527/12 -, ha desaparecido del ordenamiento jurídico colombiano, en virtud de su derogatoria expresa por el artículo 198 de la Ley 1607 de diciembre 26 de 2012, que estableció: “La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga(...), el artículo 13 de la ley 1527 de 2012 y todas las disposiciones que le sean contrarias”(subraya añadida)[3]. Además, dicha disposición ya no tiene la virtud de continuar produciendo efectos ultractivamente, pues la materia regulada es el régimen de la retención en la fuente sobre la renta de trabajadores independientes, y su derogación impide que continúe regulando hechos ocurridos con posterioridad al año fiscal correspondiente que se regirán por la norma posterior. En consecuencia, la Corte se abstendrá de pronunciarse sobre el artículo 13 demandado.

2.2. El artículo 15 de la Ley 1527 de 2012.

El aparte acusado del artículo 15 de la ley 1527 de 2012, derogó expresamente el artículo 173 de la Ley 1450 de 2011, que establecía el régimen de retención en la fuente aplicable a los trabajadores independientes que tuviesen contratos de prestación de servicios al año, que no excedieran los trescientos (300) UVT mensuales, a quienes se les aplicaría la misma tasa de retención de los asalariados estipulada en la tabla de retención en la fuente contenida en el Artículo 383 del E.T., modificado por la Ley 1111 de 2006.

A su vez, el artículo 173 de la Ley 1450 de 2011, fue subrogado por el artículo 13 de la Ley 1527 de 2012, cuando estableció un nuevo régimen de retención en la fuente aplicable a los pagos o abonos en cuenta realizados a los trabajadores independientes, disposición que fue posteriormente derogada de manera expresa por el artículo 198 de la Ley 1607 de 2012 que estableció: “La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga(...), el artículo 13 de la ley 1527 de 2012 y todas las disposiciones que le sean contrarias”.

En consecuencia, el artículo 15 de la ley 1527 de 2012, acusado en esta oportunidad, al derogar una norma - el artículo 173 de la ley 1450 de 2011- que para la fecha del juicio de constitucionalidad se encuentra derogada, impide por sustracción de materia, la realización de un juicio de constitucionalidad, debiéndose la Corte declarar inhibida para pronunciarse de fondo.

5. Razón de la decisión.

No procede el examen de constitucionalidad de las normas demandadas, cuando durante el curso del proceso, son derogadas o subrogadas por otras disposiciones, debiéndose la Corte abstener de realizar un juicio de fondo, por sustracción de materia.

III. DECISIÓN

RESUELVE:

Primero.- Declararse INHIBIDA por sustracción de materia para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de los artículos 13 y 15 de la Ley 1527 de 2012.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional,

cúmplase y archívese el expediente.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Ausente con excusa

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Ausente con permiso

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALEXEI EGOR JULIO ESTRADA

Magistrado (E)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1]Diario Oficial No. 48.414 de 27 de abril de 2012.

[2] Concepto No. 5453 de octubre 12 de 2012.

[3] La promulgación de la Ley 1607, fue realizada en día 26 de diciembre de 2012, mediante su inserción en el Diario oficial 48.655 del citado año.